МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОМІРЧИЙ ПАВЛО ОЛЕКСІЙОВИЧ

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ П. О. Комірчий

Науковий консультант: **Дрозд Олексій Юрійович,** доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Комірчий П. О. **Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2020.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, правозастосовної практики та доктринальних положень адміністративно-правової науки сформулювати науково обґрунтовані засади публічної служби в правоохоронній сфері України, визначивши на їх основі найефективніші шляхи розв'язання правових, організаційних і прикладних проблем у контексті сучасних національних правових традицій та позитивного міжнародного досвіду.

Важливим застереженням до всіх отриманих результатів роботи в контексті процесу європеїзації публічної служби, що на сьогоднішній день проводиться в Украъны, є те, що під час дослідження виявлено дві закономірності: по-перше, в ЄС немає універсальної структурної моделі публічної служби в правоохоронній сфері, яку можна було б вважати «загальноєвропейською»; по-друге, доцільність розумного підходу до «європеїзації» публічної служби, оскільки власне «європеїзація» нічого не вирішує (як це доведено на досвіді функціонування правоохоронної сфери в Румунії та Болгарії). Обґрунтовано існування умовної «загальної європейської моделі» зазначеної публічної служби, що є абстрактною ідеальною моделлю органу публічної служби у відповідній сфері, до якої на сьогодні спроміглись наблизитись ще не всі держави-члени ЄС. Тому всі наукові пропозиції, теоретичні конструкції в дослідженні розроблені з урахуванням

указаного та із метою наближення до цієї «ідеальної» моделі публічної служби і в Україні.

В дослідженні уперше в науці сучасного адміністративного права: 1) надано доктринальне тлумачення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері України», під яким слід розуміти адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, який в практичній площині об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій, професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах, наділені належним рівнем адміністративної правосуб'єктності в частині реалізації в інтересах суспільства й держави завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) виокремлено та комплексно схарактеризовано феномен динамізму адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері; 3) здійснено розподіл ознак публічної служби в правоохоронній сфері України на загальні та особливі; 4) обґрунтовано цілісну концепцію кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України; 5) висвітлено особливу соціально-правову сутність і зміст мети й завдань кадрового забезпечення, зокрема, відповідна мета полягає в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби задля належної організації інституту публічної служби, з огляду на людино-центристську ідею функціонування суб'єктів публічної адміністрації; 6) сформульовано та схарактеризовано в узагальненому вигляді нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України; 7) обґрунтовано варіанти адміністративно-правового врегулювання відносин публічної служби в правоохоронній сфері України відповідно до нормативної моделі, яку використовують у низці країн ЄС, на основі чого запропоновано законодавчо визначити ряд самостійних правових категорій.

Удосконалено: 1) теоретико-правове розуміння природи й сутності сучасної правоохоронної сфери України як складного соціально-правового феномена, структура якого є трискладовою, охоплюючи: правоохоронну систему (статичний елемент сфери: органи публічної влади та публічна служба, яка виконує правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів та кола юристів-практиків); правоохоронну діяльність суб'єктів публічної адміністрації (динамічний елемент сфери); інституційно-функціональну частину (гібридний елемент сфери, що охоплює правосвідомість членів суспільства, акти застосування права та правозастосовну діяльність); 2) теоретико-методологічні підходи до тлумачення юридичної сутності та переліку завдань інституту публічної служби в правоохоронній сфері України; 3) наукові критерії розподілу функцій інституту публічної служби в правоохоронній сфері України на універсальні та специфічні; 4) обґрунтування необхідності перегляду засад організації та проходження публічної служби в системі Міністерства внутрішніх справ України; 5) доктринальне тлумачення організаційної структури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України як елементу управління (менеджменту) кадрами у сфері правоохорони; 6) бачення адміністративно-правового статусу персоналу правоохоронного органу; 7) усталені наукові підходи до розуміння сутності форм і процедур кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері; 8) теоретико-правове розуміння просування по службі в правоохоронних органах України, яке запропоновано розглядати у динмаічному та статичному аспектах; 9) узагальнене бачення спільних і відмінних рис структури й нормативної бази адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав – членів ЄС та в пострадянських країнах, що зумовило розподіл цих держав на дві групи (держави, у яких основи публічної служби в правоохоронній сфері врегульовані спеціальним законодавчим актом, та держави, в яких такий акт відсутній).

Дістало подальшого розвитку: 1) зміст поняття «публічна служба в Україні»; 2) теоретичні підходи до розуміння принципів публічної служби у правоохоронній сфері України; 3) теоретичні положення стосовно розподілу форм і методів діяльності органів публічної влади у правоохоронній сфері України; 4) теоретичні розробки щодо наукового розуміння форм кадрового забезпечення правоохоронної сфери України; 5) пропозиції з удосконалення професійної освіти персоналу правоохоронних органів у межах галузей знань «Управління та адміністрування», «Право», «Цивільна безпека», що сприятиме покращенню профільної спеціалізованої освітньо-професійної підготовки публічних службовців, оволодінню ними необхідними знаннями, уміннями й навичками в галузі правоохорони.

Сформульовано застереження стосовно доцільності використання іноземного досвіду адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, оскільки це потребує обов'язкового врахування таких факторів: розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та інших країн; об'єктивна необхідність урахування зарубіжного досвіду правового врегулювання окремих інститутів; фінансові витрати на можливе запровадження інновацій.

Обгрунтовано, що подальше здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері можливо реалізувати в межах удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, шляхом прийняття (затвердження) Концепції оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України на 2020–2025 роки та Концепції кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій (проєкти розроблено автором); Концепції морально-психологічного клімату в публічній службі в правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій; нової редакції

положення про Національне агентство державної служби, яке доцільно перетворити на Національне агентство України з питань публічної служби, передбачивши в його складі структурний підрозділ, який впливатиме на модернізацію органів публічної служби в правоохоронній сфері як цілісної структури; окремого законодавчого акта, що врегульовує діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, а саме Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» (його доцільно розробити відповідно до моделі, напрацьованої в Угорщині, яку науковці вважають найприйнятнішою для можливого використання в правовій системі нашої держави).

Акцентовано на вдосконаленні адміністративного законодавства в частині, що стосується управлінських та інституційних перетворень суб'єктів публічної адміністрації. Убачається за доцільне повернутися до вже неодноразово обговорюваних на державному рівні питань щодо муніципальної (місцевої) міліції/поліції і вже в нових реаліях розробити та прийняти Закон України про муніципальну (місцеву) поліцію, завдяки чому буде реально впроваджено сучасну теорію публічної служби у сфері правоохорони; у модернізації правового статусу та структури Національного агентства України з питань державної служби шляхом перетворення на Національне агентство України з питань публічної служби, причому не лише через зміну назви, а й на підставі становлення цього державного органу як сучасної інституції європейського зразка. Реалізація введеного в дію пакету законодавчих актів антикорупційного спрямування передбачає нагальну необхідність суттєвого вдосконалення системи підготовки (перепідготовки й підвищення кваліфікації) осіб, які професійно здійснюють превентивні антикорупційні заходи в державних органах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права, у зв'язку з чим ініційовано пропозицію запровадження нової освітньої спеціалізації «менеджмент антикорупційної діяльності».

В роботі представлено результати анкетування працівників відповідних органів, а також розроблено та постатейно сформульовано проект Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», який містить 37 статей, що розміщені у 13 розділах; запропоновано структуру Закону України «Про муніципальну поліцію»; сформульовано та викладено Концепцію кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України та Концепцію оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України на 2020–2025 роки.

Ключові слова: публічна служба, правоохоронний орган, функція, принцип, процедури, адміністративно-правовий статус, кадрове забезпечення, форма, процедура, європеїзація законодавства, адміністративна реформа.

SUMMARY

Komirchyi P. O. **Administrative and legal bases for public service in law enforcement area of Ukraine.** – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation on Doctor of Legal Sciences degree on specialty 12.00.08 – «Administrative law and process; financial law; information law». – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

The purpose of the dissertation research is to formulate scientifically based principles of public service in the law enforcement sphere of Ukraine on the basis of the analysis of current legislation, law enforcement practice and doctrinal provisions of administrative law, identifying on their basis the most effective ways to solve legal, organizational and applied problems. in the context of modern national legal traditions and positive international experience.

An important caveat to all the results obtained in the context of the process of Europeanization of public service, which is currently being conducted in Ukraine, is that the study revealed two patterns: first, the EU does not have a universal structural model of public service in law enforcement. could be considered "pan-European"; secondly, the expediency of a reasonable approach to the "Europeanization" of the public service, since the actual "Europeanization" does not solve anything (as evidenced by the experience of law enforcement in Romania and Bulgaria). The existence of a conditional "common European model" of this public service is substantiated, which is an abstract ideal model of a public service body in the relevant field, to which not all EU member states have managed to approach so far. Therefore, all scientific proposals, theoretical constructions in the study are developed taking into account the above and in order to approach this "ideal" model of public service in Ukraine.

The study for the first time in the science of modern administrative law: 1) provides a doctrinal interpretation of the concept of "public service in law enforcement

of Ukraine", which should be understood as an administrative and legal institution of public service, which in practice is objectified in a special and continuous, impartial, professional activity of citizens of Ukraine who, while holding positions in law enforcement agencies, are endowed with an appropriate level of administrative legal personality in terms of implementing in the interests of society and the state tasks for the proper functioning of these entities and performing their functions on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine; 2) the phenomenon of dynamism of administrative and legal regulation of public service in the law enforcement sphere is singled out and comprehensively characterized; 3) the division of features of public service in the law enforcement sphere of Ukraine into general and special; 4) the holistic concept of personnel policy and staffing in the law enforcement sphere of Ukraine is substantiated; 5) highlights the special socio-legal essence and content of the purpose and objectives of staffing, in particular, the relevant goal is to plan, prepare, form and maintain public service personnel for the proper organization of the institute of public service, given the human-centric idea of sub public administration projects; 6) formulated and characterized in a generalized form the normative staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine; 7) the variants of administrative and legal regulation of public service relations in the law enforcement sphere of Ukraine are substantiated in accordance with the normative model used in a number of EU countries, on the basis of which it is proposed to define a number of independent legal categories.

The purpose of the dissertation research is to formulate scientifically based principles of public service in the law enforcement sphere of Ukraine on the basis of the analysis of current legislation, law enforcement practice and doctrinal provisions of administrative law, identifying on their basis the most effective ways to solve legal, organizational and applied problems. in the context of modern national legal traditions and positive international experience.

An important caveat to all the results obtained in the context of the process of Europeanization of public service, which is currently being conducted in Ukraine, is that the study revealed two patterns: first, the EU does not have a universal structural model of public service in law enforcement. could be considered "pan-European"; secondly, the expediency of a reasonable approach to the "Europeanization" of the public service, since the actual "Europeanization" does not solve anything (as evidenced by the experience of law enforcement in Romania and Bulgaria). The existence of a conditional "common European model" of this public service is substantiated, which is an abstract ideal model of a public service body in the relevant field, to which not all EU member states have managed to approach so far. Therefore, all scientific proposals, theoretical constructions in the study are developed taking into account the above and in order to approach this "ideal" model of public service in Ukraine.

The study for the first time in the science of modern administrative law: 1) provides a doctrinal interpretation of the concept of "public service in law enforcement of Ukraine", which should be understood as an administrative and legal institution of public service, which in practice is objectified in a special and continuous, impartial, professional activity of citizens of Ukraine who, while holding positions in law enforcement agencies, are endowed with an appropriate level of administrative legal personality in terms of implementing in the interests of society and the state tasks for the proper functioning of these entities and performing their functions on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine; 2) the phenomenon of dynamism of administrative and legal regulation of public service in the law enforcement sphere is singled out and comprehensively characterized; 3) the division of features of public service in the law enforcement sphere of Ukraine into general and special; 4) the holistic concept of personnel policy and staffing in the law enforcement sphere of Ukraine is substantiated; 5) highlights the special socio-legal essence and content of the purpose and objectives of staffing, in

particular, the relevant goal is to plan, prepare, form and maintain public service personnel for the proper organization of the institute of public service, given the human-centric idea of sub public administration projects; 6) formulated and characterized in a generalized form the normative staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine; 7) the variants of administrative and legal regulation of public service relations in the law enforcement sphere of Ukraine are substantiated in accordance with the normative model used in a number of EU countries, on the basis of which it is proposed to define a number of independent legal categories.

Improved: 1) theoretical and legal understanding of the nature and essence of the modern law enforcement sphere of Ukraine as a complex socio-legal phenomenon, the structure of which is threefold, covering: law enforcement system (static element of the sphere: public authorities and public service performing law enforcement function; legal scholars and a range of legal practitioners); law enforcement activities of public administration entities (dynamic element of the sphere); institutional and functional part (hybrid element of the sphere, covering the legal awareness of members of society, acts of law enforcement and law enforcement activities); 2) theoretical and methodological approaches to the interpretation of the legal essence and the list of tasks of the institute of public service in the law enforcement sphere of Ukraine; 3) scientific criteria for the division of functions of the institute of public service in the law enforcement sphere of Ukraine into universal and specific; 4) substantiation of the need to revise the principles of organization and public service in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; 5) doctrinal interpretation of the organizational structure of staffing of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine as an element of personnel management in the field of law enforcement; 6) vision of the administrative and legal status of law enforcement personnel; 7) established scientific approaches to understanding the essence of the forms and procedures of staffing the public service in the law enforcement sphere; 8) theoretical and legal understanding of promotion in law enforcement agencies of Ukraine, which is proposed to be considered in dynamic and

static aspects; 9) a generalized vision of common and distinctive features of the structure and regulatory framework of administrative and legal regulation of public service in law enforcement in EU member states and in post-Soviet countries, which led to the division of these states into two groups (states in which the basics of public service in law enforcement special legislative act, and states in which such an act does not exist).

Received further development: 1) the content of the concept of "public service in Ukraine"; 2) theoretical approaches to understanding the principles of public service in the law enforcement sphere of Ukraine; 3) theoretical provisions regarding the distribution of forms and methods of activity of public authorities in the law enforcement sphere of Ukraine; 4) theoretical developments on the scientific understanding of the forms of staffing of the law enforcement sphere of Ukraine; 5) proposals to improve the professional education of law enforcement personnel within the areas of knowledge "Management and Administration", "Law", "Civil Security", which will improve the specialized specialized educational and professional training of public servants, mastering the necessary knowledge, skills and abilities in law enforcement.

There are reservations about the expediency of using foreign experience in administrative and legal regulation of public service bodies in the law enforcement sphere and the legal status of this service, as this requires mandatory consideration of the following factors: differences in established systems of public service bodies in law enforcement Ukraine and other countries; objective need to take into account foreign experience in the legal regulation of individual institutions; financial costs for the possible introduction of innovations.

It is substantiated that further implementation of public service reform in the law enforcement sphere can be implemented within the framework of improving national administrative legislation governing public service in the law enforcement sphere by adopting (approving) the Concept of optimizing the functioning of public service in law

enforcement in Ukraine for 2020-2025 and the Personnel Concept policy and staffing in the law enforcement sphere of Ukraine with an appropriate action program (projects developed by the author); Concepts of moral and psychological climate in public service in the law enforcement sphere of Ukraine with the corresponding program of actions; a new version of the Regulation on the National Civil Service Agency, which should be transformed into the National Civil Service Agency of Ukraine, providing for a structural unit that will influence the modernization of public service bodies in the law enforcement sphere as a whole structure; a separate legislative act regulating the activities of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine, namely the Law of Ukraine "On Public Service in the Law Enforcement Sphere of Ukraine" (it should be developed according to the model developed in Hungary, which scientists consider most acceptable for possible use states).

Emphasis is placed on improving administrative legislation in the area of administrative and institutional transformations of public administration entities. It is considered expedient to return to the issues of municipal (local) police / police that have been repeatedly discussed at the state level and to develop and adopt the Law of Ukraine on Municipal (Local) Police in the new realities, thanks to which the modern theory of public law enforcement will be implemented; in modernizing the legal status and structure of the National Agency of Ukraine for Civil Service by transforming it into the National Agency of Ukraine for Civil Service, not only by changing its name, but also by establishing this state body as a modern European institution. The implementation of the implemented package of anti-corruption legislation provides for the urgent need to significantly improve the system of training (retraining and advanced training) of persons who professionally carry out preventive anti-corruption measures in state bodies, local governments and public entities, in connection with which initiated proposal to introduce a new educational specialization "management of anti-corruption activities".

The paper presents the results of a survey of employees of relevant bodies, as well as developed and article-by-article draft of the Law of Ukraine "On Public Service in Law Enforcement of Ukraine", which contains 37 articles, which are placed in 13 sections; the structure of the Law of Ukraine "On Municipal Police" was proposed; formulated and presented the Concept of personnel policy and staffing in the law enforcement sphere of Ukraine and the Concept of optimization of the functioning of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine for 2020-2025.

Key words: public service, law enforcement body, function, principle, procedures, administrative and legal status, staffing, form, procedure, Europeanization of legislation, administrative reform.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Маслаков, 2020. 476 с.

Статті в наукових фахових виданнях України:

2. Комірчий П. О. Феномен публічної служби в сучасній Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 84–89. (Серія «Право»).

3. Комирчий П. А. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 98–101.

4. Комірчий П. О. Спеціальні та особливі завдання публічної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 207–211.

5. Комірчий П. О. Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Т. 4. С. 102–106.

6. Комірчий П. О. Особливі питання удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2 (23). С. 172–175.

7. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7 (7). Ч. 2. С. 69–76.

8. Комірчий П. О. Особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 8 (8). С. 183–190.

9. Комірчий П. О. Структура адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 184–189. (Серія «Право»).

10. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019. Вип. 2. Т. 2. № 2. С. 66–71.

11. Комірчий П. О. Сутність форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 167–171.

12. Комірчий П. О. Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 139–142.

13. Комірчий П. О. Правові форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. Т. 2. С. 77–82.

14. Комірчий П. О. Методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10 (284). С. 95–100.

15. Комірчий П. О. Система загальнослужбових принципів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 100–107.

16. Комірчий П. О. Особливості просування по службі в правоохоронних органах України. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спец. вип. Т. 2. С. 47–50.

17. Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. *Науковий вісник*

Міжнародного гуманітарного університету. 2019. Вип. 41. Т. 2. С. 134–137. (Серія «Юриспруденція»).

18. Комірчий П. О. Організаційно-правова структура кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1 (287). С. 111–116.

Публікації в наукових виданнях іноземних держав, що включені до наукометричних баз:

19. Комирчий П. А. Структура системы органов публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 90–95.

20. Комирчий П. А. Структура правоохранительной сферы Украины. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 94–101.

21. Комірчий П. О. Загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 1. № 2. P. 127–132.

22. Комирчий П. А. Относительно определения видов публичной службы Украины. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 241–247.

23. Формы подбора и отбора публичных служащих в правоохранительной сфере Украины. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 60–65.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

24. Комірчий П. О. Завдання та функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 77–80.

25. Комірчий П. О. Організаційні та матеріально-технічні форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя, 2017. С. 67–19.

26. Комірчий П. О. Персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Юридична наука: виклики і сьогодення :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 67–69.

27. Комірчий П. О. Базові принципи публічної служби у правоохоронній сфері України. *Актуальні питання реформування правової системи України :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 лип. 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 62–64.

28. Комірчий П. О. Вплив викривачів на зниження рівня корумпованості публічних службовців у правоохоронній сфері. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції :* матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 66–68.

29. Комірчий П. О. Антикорупційна функція публічної служби у правоохоронній сфері України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі :* матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Київ, 2018. Ч. 1. С. 80–82.

30. Комірчий П. О. Процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Право як ефективний суспільний регулятор :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 66–69.

31. Комірчий П. О. Кадрова політика та кадрове забезпечення у правоохоронній сфері України. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків, 2019. С. 88–90.

32. Комірчий П. О. Щодо вимог нормативності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері правової держави. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 1–2 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 78–80.

33. Комірчий П. О. Нормативність кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі :* матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.) : у 2 ч. Київ, 2019. Ч. 2. С. 155–157.

34. Комірчий П. О. Щодо можливостей запозичення європейського досвіду правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 берез. 2020 р.). Дніпро, 2020. С. 77–80.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 22
ВСТУП 25
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ 43
1.1 Концептуальне бачення публічної служби в Україні 43
1.2 Правова природа та ознаки публічної служби у правоохоронній сфері України 66
1.3 Завдання та функції публічної служби у правоохоронній сфері України 95
1.4 Система принципів публічної служби у правоохоронній сфері України 117
1.5 Правове регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та місце в ньому адміністративного законодавства 144
Висновки до першого розділу..... 160
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ 168
2.1 Система та структура органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах 168
2.2 Форми та методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України 192
2.3 Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері України 224
Висновки до другого розділу..... 250
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ 253

3.1 Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України 253
3.2 Форми і процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України 286
3.3 Правове регулювання просування по службі та професійної підготовки персоналу правоохоронних органів України 330
Висновки до третього розділу ……351
РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ 360
4.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та можливості його використання в Україні . 360
4.2 Напрями вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України 395
Висновки до четвертого розділу ……417
ВИСНОВКИ 424
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 440
ДОДАТКИ 540

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АМКУ	Антимонопольний комітет України
АР	Азербайджанська Республіка
АРК	Автономна Республіка Крим
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВК АРК	Верховна Рада Автономної Республіки Крим
ВП	Військова прокуратура
ВРП	Вища рада правосуддя
ВРУ	Верховна Рада України
ГВП	Головна військова прокуратура
ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГУ ВВ	Головне управління внутрішніх військ
ДАС	Державна аудиторська служба
ДБР	Державне бюро розслідувань
Держкомтелерадіо	Державний комітет телебачення і радіомовлення
Держприкордонслужба	Державна прикордонна служба України
Держспецзв'язку	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
Держфінмоніторинг	Державна служба фінансового моніторингу України
ДВС	Державна виконавча служба
ДКВС	Державна кримінально-виконавча служба
ДПС	Державна пенітенціарна служба
ДСА	Державна судова адміністрація
ДФС	Державна фіскальна служба

ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЄС	Європейський Союз
ЗСУ	Збройні сили України
КВК	Кримінально-виконавчий кодекс
КДКП	Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
КЗпП	Кодекс законів про працю
КК	Кримінальний кодекс
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс
КР	Киргизька Республіка
КСУ	Конституційний Суд України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАПС	Національне агентство України з питань публічної служби
НАПУ	Національна академія прокуратури України
НБУ	Національний банк України
НГУ	Національна гвардія України
НП	Національна поліція
ОВС	Органи внутрішніх справ
ОГП	Офіс Генерального прокурора
ОПУ	Офіс Президента України

ОРД	Оперативно-розшукова діяльність
РЄ	Рада Європи
РК	Республіка Казахстан
РМ	Республіка Молдова
РМ АРК	Рада міністрів Автономної Республіки Крим
РНБОУ	Рада національної безпеки і оборони України
РПУ	Рада прокурорів України
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	Служба безпеки України
США	Сполучені Штати Америки
ТВП	Територіальні (відокремлені) підрозділи
УР	Угорська Республіка
ФДМУ	Фонд державного майна України
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина
ЦВК	Центральна виборча комісія

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Характерною ознакою сьогодення є те, що подальша імплементація положень міжнародно-правових договорів і нові вимоги до послідовного вдосконалення системи, організаційної структури та компетенції правоохоронних органів, корегування законодавчих й організаційно-управлінських засад їх функціонування відбуваються в умовах посилення внутрішніх і зовнішніх загроз правопорядку та безпеці країни.

У період незалежності України постало чимало проблем теоретичного, законодавчого та прикладного спрямування щодо порядку проходження публічної служби правоохоронцями різних кадрових груп, зокрема в новостворених Національній поліції, Державному бюро розслідувань, Національному антикорупційному бюро, а також частково реформованих Службі безпеки, прокуратурі, органах, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, інших публічних інституціях правоохоронного спрямування.

Відповідні організаційно-правові зміни безпосередньо пов’язані з новим етапом реформування публічної служби, який дістав назву «перезавантаження влади». Лише в системі МВС з 1992 року пошук оптимального менеджменту в кадровій роботі супроводжувався періодичними реорганізаціями відповідної служби (1991–1997 роки – Головне управління кадрів; 1997–2001 роки – Головне управління по роботі з особовим складом; 2001–2007 роки – Департамент роботи з персоналом; 2007–2017 роки – Департамент кадрового забезпечення; 2017–2020 роки – Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності, нині – Департамент персоналу).

Мета системних перетворень у державному управлінні полягає в приведенні (принаймні наближенні) адміністративно-правового регулювання

публічної служби до відповідних європейських стандартів, а також посиленні її антикорупційного потенціалу й обсягу можливостей протидії системним кризовим явищам. Адже від рівня організації відносин публічної служби, урегульованих адміністративно-правовими засобами, безпосередньо залежать якість функціонування правоохоронної системи загалом, а отже, й ефективність забезпечення правопорядку, протидії злочинності, упровадження належних гарантій охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави.

До переосмислення теоретичних засад публічної служби в правоохоронній сфері України спонукають як задекларовані в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС європейські прагнення нашої держави, так і нещодавно закріплені в Конституції України «європейська ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Водночас питання якісного адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення проходження публічної служби, особливості просування по службі, професійної підготовки персоналу правоохоронних органів, визначення критеріїв оцінювання відповідної діяльності досі не охоплено вкрай необхідним науковим осмисленням.

Системні перетворення в адміністративно-правовому регулюванні проходження публічної служби в правоохоронній сфері крізь призму стандартів умовної «європейської моделі» з різним ступенем активності відбуваються в країнах пострадянського простору, навіть тих, що до цього часу офіційно не проголосили своїх європейських прагнень. Проте відповідні зміни, їх переваги й недоліки, а також короткостроковий і довгостроковий ефекти ще не враховували українські дослідники в процесі вибудовування, закріплення та розвитку стратегії європеїзації публічної служби правовими засобами національного адміністративного законодавства.

Теоретична та практична значущість критичного перегляду адміністративно-правової теорії публічної служби зумовили потребу в дослідженні вітчизняними вченими проблемних аспектів соціально-правової сутності адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері, а також організаційно-правових засад реалізації функцій кадрового забезпечення відповідних органів, вирішення яких потребує, зокрема, й системного аналізу найкращого іноземного досвіду з акцентом на практику країн, які вже пройшли процес трансформації правоохоронних інституцій до рівня сучасного європейського зразка. Увагу в цьому контексті привертають цільові дослідження В. Б. Авер'янова, С. О. Андренко, Ю. І. Андрієвської, О. М. Бандурки, О. В. Батраченка, Ю. П. Битяка, А. І. Біласа, І. І. Боршуляка, Р. Г. Ботвінова, С. Г. Брателя, В. О. Бурбика, В. М. Вац, В. С. Венедиктова, Й. І. Горінецького, В. Ю. Грітчіної, С. Д. Гусарєва, Є. І. Гусєвої, О. В. Джафарової, М. М. Дивака, А. В. Долинного, О. Ю. Дрозда, О. М. Дручек, Н. А. Дубини, О. П. Єфремової, Ю. О. Загуменної, Т. Є. Кагановської, М. В. Калатура, Д. П. Калаянова, Р. А. Калюжного, Н. В. Капітонової, Ю. Ю. Кізілова, А. М. Клочка, І. О. Клочка, Ю. І. Коваленка, Т. О. Коломоєць, В. В. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, О. В. Копана, О. Є. Користіна, І. М. Коропатніка, А. Ю. Коротких, Ю. Ф. Кравченка, О. В. Красноборова, Ю. В. Кривицького, А. Є. Крищенка, С. О. Кузніченка, О. В. Кузьменко, М. М. Кулєшова, А. М. Кучука, Д. Л. Лемеша, М. В. Лошицького, В. Я. Малиновського, М. М. Маськовіти, Н. П. Матюхіної, А. Г. Нікуліної, А. В. Перепелиці, О. В. Петришина, А. М. Подоляки, В. Л. Полярної, О. М. Рєзніка, Р. А. Сербина, В. В. Сокуренка, В. В. Столбової, В. В. Сухоноса, В. Я. Тація, В. М. Тетері, А. А. Тогобіцької-Громової, Ю. М. Топчія, О. П. Угровецького, В. В. Устименко, Н. В. Федіної, П. І. Хамули, Н. Л. Шевченко, В. Г. Яцуби та ін.

На монографічному рівні зазначену проблематику в контексті різних юридичних спеціальностей досліджували М. І. Ануфрієв («Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект», 2001); А. М. Куліш («Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України», 2007); В. М. Бесчастний («Правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ», 2009); В. О. Боняк («Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект», 2015); В. В. Бондаренко («Професійна підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями», 2018) та ін.

Попри значний науковий доробок, комплексно адміністративно-правові засади реалізації інституту публічної служби в оновленій системі правоохоронних органів держави досі не розглянуто. Невизначеними з наукових позицій залишаються концептуальний зміст публічної служби в правоохоронній сфері, її феноменологічна сутність (ознаки, завдання, функції та принципи), особливості правового регулювання, система, форми й методи діяльності, адміністративно-правовий статус персоналу, специфіка кадрового забезпечення, перспективні напрями подальшого здійснення реформ публічної служби в секторі безпеки з урахуванням зарубіжного досвіду та шляхом унесення науково обґрунтованих змін до законодавства, відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів, а також реалізація в системі правоохоронних органів низки цільових комплексних організаційно-управлінських заходів.

Зазначені обставини й зумовили обрання цієї теми дисертації, визначили об’єкт і предмет дослідження.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до основних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони (Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII), Стратегії сталого розвитку

«Україна–2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015), Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015), Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р), Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р). Дисертаційна робота відповідає Основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26.12.2017 (протокол № 28/1), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ.

Тему дисертації затверджено Вченою радою НАВС 10 липня 2018 р. (протокол № 13) і зареєстровано відділенням кримінально-правових наук НАПрН України (п. 426, 2018 р.).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства, правозастосовної практики та доктринальних положень адміністративно-правової науки сформулювати науково обґрунтовані засади публічної служби в правоохоронній сфері України, визначивши на їх основі найефективніші шляхи розв’язання правових, організаційних і прикладних проблем у контексті сучасних національних правових традицій та позитивного зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети було сформульовано такі *завдання*:

− визначити поняття та схарактеризувати види публічної служби в Україні;

− висвітлити правовий зміст і виокремити ознаки публічної служби в правоохоронній сфері;

− окреслити завдання та функції публічної служби в правоохоронній сфері;

− виокремити систему принципів публічної служби в правоохоронній сфері;

− з’ясувати місце адміністративного законодавства в системі нормативно-правових актів, які становлять базу правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері;

− розглянути систему та структуру органів правоохоронної сфери, робота в яких належить до публічної служби;

– з’ясувати форми та методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері;

− висвітлити сутність і зміст адміністративно-правового статусу персоналу органів правоохоронної сфери;

− встановити сутнісне значення нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері;

− схарактеризувати основні форми й процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері;

− визначити особливості прийому на службу, переміщення (зокрема просування по службі) та професійної підготовки персоналу правоохоронних органів;

− узагальнити наявний іноземний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері й окреслити можливості його використання в Україні;

− визначити й обґрунтувати основні напрями вдосконалення національного адміністративного законодавства, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі організації та проходження публічної служби в правоохоронній сфері.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади публічної служби в правоохоронній сфері України.

Методи дослідження. Методологічним базисом наукового дослідження є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, використання

яких сукупно надало можливість забезпечити всебічність виконання поставлених завдань дослідження, а також формулювання об'єктивних, достовірних висновків. Зокрема, *формально-логічний* метод використано під час дослідження основних правових категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 3.1–3.3), визначення особливих рис публічної служби (підрозділ 1.1) та специфічних ознак публічної служби в правоохоронній сфері України (підрозділ 1.2), а також для виявлення характерних особливостей завдань і функцій (підрозділ 1.3); системи принципів (підрозділ 1.4); нормативної бази (підрозділ 1.5); актуальної системи правоохоронних органів, робота в яких належить до публічної служби (підрозділ 2.1); їх форм, методів діяльності (підрозділ 2.2) і статусу персоналу цих органів (підрозділ 2.3); встановлення організаційно-правових засад кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері (розділ 3); з'ясування проблем організації та проходження публічної служби в розглядуваній сфері та проблем процесу їх європеїзації (розділ 4). Використання *системно-структурного* методу виявилося найефективнішим для окреслення структури публічної служби (підрозділ 1.1), ознак публічної служби в правоохоронній сфері (підрозділ 1.2), переліку завдань, функцій і принципів (підрозділи 1.3, 1.4), відповідної нормативної бази (підрозділ 1.5), системи органів (підрозділ 2.1), форм і методів їхньої діяльності (підрозділ 2.2), юридичної моделі адміністративно-правового статусу персоналу (підрозділ 2.3), нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби (підрозділ 3.1), переліку форм і процедур такого забезпечення (підрозділ 3.2). *Порівняльно-правовий* метод використано в процесі дослідження іноземного досвіду правового регулювання публічної служби в секторі безпеки (підрозділ 4.1), а також під час визначення об'єктивних можливостей удосконалення організаційних засад публічної служби й оптимізації механізмів управління, контролю та координації публічної служби в цій сфері (підрозділи 4.3, 4.4). Належного оформлення пропозицій, викладених у дослідженні, досягнуто за допомогою методу

моделювання (підрозділи 4.3, 4.4). Використання *соціологічних* методів (анкетування) дало змогу скорегувати висновки стосовно тенденцій використання службовцями органів публічної служби в правоохоронній сфері України відповідних методів діяльності (додатки 1–3).

Емпіричною базою дослідження є систематизовані дані загальнодержавної та відомчої статистичної звітності щодо адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері за 2015–2019 роки; узагальнені результати анкетування 740 респондентів, зокрема 500 службовців Національної поліції України, 100 службовців Національного антикорупційного бюро України, 90 службовців органів прокуратури, 50 службовців Служби безпеки України (усіх регіонів, за винятком окупованих територій Криму й Донбасу); акти адміністративного законодавства України, акти про публічну службу в правоохоронній сфері держав – членів ЄС (Румунії, Угорської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки), деяких пострадянських країн (Киргизької Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Молдова); узагальнена практика й аналітичні матеріали Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора, Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, а також власний досвід здобувача, набутий під час роботи на оперативних і керівних посадах у різних підрозділах органів сектору безпеки.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в умовах перманентних структурно-функціональних змін у системі державного управління робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби в правоохоронній сфері, тенденцій та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання засад її проходження в контексті найкращих національних здобутків й іноземного досвіду. Зокрема:

уперше:

– надано доктринальне тлумачення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері України», що слід тлумачити як адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, який в практичній площині об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій, професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах, наділені певним рівнем адміністративної правосуб'єктності в частині реалізації в інтересах суспільства й держави завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– виокремлено й комплексно схарактеризовано феномен динамізму адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. Ознаками зазначеного феномену слід вважати: рухливість (за формою та/або змістом) системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що визначає правовий статус публічної служби у відповідній галузі, особливості її організації та діяльності; швидкий розвиток системи публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що сукупно зумовлено динамізмом відносин, які становлять предмет адміністративного права, і мінливістю чинників, що позначаються на цих правовідносинах (зокрема, трансформація викликів та загроз правам і законним інтересам громадян, суспільства й держави);

– здійснено розподіл ознак публічної служби в правоохоронній сфері України на загальні (ґрунтується на комплексі правових принципів; є професійною діяльністю; визначається особливою компетенцією суб'єктів публічної адміністрації щодо виконання правоохоронних функцій держави; фінансується за рахунок коштів державного бюджету) й особливі (пов'язана зі

специфікою адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах, уповноважених для здійснення правоохоронної діяльності; підпорядкована реалізації комплексної правоохоронної мети; є правозастосовною діяльністю; передбачає особливий режим й умови перебігу службових відносин);

– обґрунтовано цілісну концепцію кадрової політики в правоохоронній сфері України (запропоновано авторську редакцію відповідного проєкту), засадами якої є: 1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, завдань органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також особливостей застосування цих інструментів; 2) компетентна діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження в практичній діяльності відповідних вихідних ідей, використання в передбачений законодавством спосіб інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави в правоохоронній сфері, завдань органів публічної служби й персоналу цих органів. На підставі системного підходу доведено, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України постає комплексним поняттям, яким позначають: по-перше, галузь кадрової політики (з власною структурою, принципами та функціями, які безпосередньо спрямовані на комплектування органів публічної служби професійно підготовленим, кваліфікованим персоналом з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах); по-друге, нормативно врегульовану, особливу та цілеспрямовану управлінську діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів забезпечення належного функціонування органів публічної служби шляхом вчасного й оптимального укомплектування цих органів персоналом різних кадрових груп;

– висвітлено особливу соціально-правову сутність і зміст мети й завдань кадрового забезпечення в правоохоронній сфері України. Відповідна мета полягає в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби задля належної організації інституту публічної служби, з огляду на людино-центристську ідею функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Завдання полягають у вимогах стосовно дій компетентних суб'єктів (служб), перебігу (динамічного вияву) правовідносин з укомплектування правоохоронних органів кадрами саме в такий спосіб, щоб уможливити належне (таке, що відповідає якісним і кількісним критеріям, встановленим у законодавстві) функціонування публічної служби. Констатовано, що завдання кадрового забезпечення публічної служби так чи інакше виявляються в комплексі завдань служб управління персоналом державного органу;

– сформульовано та схарактеризовано в узагальненому вигляді нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України, що є якістю відповідного кадрового забезпечення та вказує на відповідне встановленим нормам впорядкування суспільних відносин і процесів з приводу укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри. Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони запропоновано трактувати в джерельному та змістовому аспектах, зокрема, це положення чинного адміністративного законодавства, доктринальні норми теорії права, адміністративного права й теорії публічного адміністрування, які в комплексі, з одного боку, обумовлюють нормативне розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а з іншого – безпосередньо впорядковують правові відносини й процеси, обумовлені цими відносинами, щодо укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри з боку уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення;

− обґрунтовано варіанти адміністративно-правового врегулювання відносин публічної служби в правоохоронній сфері України відповідно до нормативної моделі, яку використовують у низці країн ЄС, на основі чого запропоновано законодавчо визначити такі самостійні правові категорії: «публічна служба в правоохоронній сфері», «правова основа діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «основні принципи діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «публічний службовець в правоохоронній сфері», «особливий професійний характер діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері», «права публічного службовця в правоохоронній сфері», «обов'язки публічного службовця в правоохоронній сфері», «обмеження деяких прав і свобод публічного службовця в правоохоронній сфері»; «заборони в діяльності публічного службовця в правоохоронній сфері», «основні гарантії публічних службовців у правоохоронній сфері»;

удосконалено:

− теоретико-правове розуміння сутності сучасної правоохоронної сфери України як складного соціально-правового феномену, структура якого охоплює: правоохоронну систему (статичний елемент сфери: органи публічної влади та публічна служба, що виконує правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів і юристів-практиків); правоохоронну діяльність суб'єктів публічної адміністрації (динамічний елемент сфери); інституційно-функціональну частину (гібридний елемент сфери, що охоплює в комплексі правосвідомість членів суспільства, правозастосовні акти та правозастосовну діяльність);

− теоретико-методологічні підходи до тлумачення юридичної сутності та переліку завдань інституту публічної служби в правоохоронній сфері України. Доведено, що ці завдання є похідними від мети створення та функціонування відповідного інституту публічної служби й поділяються на три групи: 1) загальні завдання, які виконує публічна служба загалом, і такі, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання, що є

похідними від правоохоронної функції держави, стосуються виключно правоохоронних органів, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; надання кваліфікованої юридичної допомоги громадянам щодо забезпечення, захисту та відновлення їхніх порушених прав і законних інтересів; 3) особливі (допоміжні) завдання, які стосуються сфери професійної діяльності службовців конкретного правоохоронного органу (ведення юридичної справи; складання правових документів; правове інформування; розгляд і вирішення звернень; тлумачення текстів нормативно-правових актів тощо);

– наукові критерії розподілу функцій інституту публічної служби в правоохоронній сфері України на універсальні (контроль, нагляд, ресоціалізаційна, дозвільна, нормотворча, праворозʼяснювальна, аналітична, інформаційна, комунікаційна, координаційна, методична), надзвичайно важливою серед яких є антикорупційна функція, і специфічні (профілактична, публічна захисна, оперативно-розшукова, виконавча, а також функція запобігання та протидії правопорушенням);

– обґрунтування необхідності перегляду засад організації та проходження публічної служби в системі Міністерства внутрішніх справ України, що повʼязані комплексом суттєво розширених його повноважень як цивільного органу з реалізації державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення публічного порядку, управління державним кордоном, громадянства та міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки й реагування на надзвичайні ситуації, зокрема стосовно організації роботи відповідних кадрових служб;

– доктринальне тлумачення організаційної структури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України як елементу управління (менеджменту) кадрами у сфері правоохорони, що є нормативно впорядкованою системою взаємопов’язаних суб’єктів і багаторівневих

правовідносин, у межах яких забезпечується їх функціонування як єдиного цілого;

− бачення адміністративно-правового статусу персоналу правоохоронного органу з огляду на специфіку визначення обсягу правосуб'єктності кандидатів на посаду; порядок зайняття посад; права й обов'язки персоналу; принципи та гарантії, передбачені законодавцем для персоналу; юридичну відповідальність персоналу (особливості дисциплінарної практики);

− усталені наукові підходи до розуміння сутності форм і процедур кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері як встановленого адміністративним законодавством публічно-правового порядку, який сприяє впорядкуванню діяльності публічних службовців і формуванню якісного кадрового складу;

− теоретико-правове розуміння просування по службі в правоохоронних органах України, яке запропоновано розглядати у двох аспектах, а саме: у динаміці – як урегульовану на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентну діяльність та процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України; у статиці – як результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України. За загальним правилом просування по службі відбувається за наявності нормативних і достатніх фактичних підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також певних умов для цього (зокрема, відсутність у держслужбовця особистих професійних та непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі); сформованість у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та сумлінності;

– узагальнене бачення спільних і відмінних рис структури й нормативної бази адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав – членів ЄС та в пострадянських країнах, що зумовило розподіл цих держав на дві групи: 1) у яких основи публічної служби в правоохоронній сфері врегульовані спеціальним законодавчим актом, а особливості діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів закріплено на рівні статутних законодавчих актів (Угорська Республіка, Республіка Казахстан і Киргизька Республіка); 2) у яких порядок проходження публічної служби в правоохоронній сфері не врегульований окремим (спеціальним) законодавчим актом (наприклад, Румунія, Республіка Молдова);

дістало подальший розвиток:

− зміст поняття «публічна служба в Україні», яке розглянуто як окремий вид служби, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності публічних службовців, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування;

− теоретичні підходи до розуміння принципів публічної служби в правоохоронній сфері України, які структурно поділяються на загальноправові (верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність); загальнослужбові, що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави (рівний доступ до публічної служби; прозорість; професійність; ефективність; доброчесність; патріотизм; політична неупередженість; стабільність; наступність);

− теоретичні положення стосовно розподілу форм (правові, неправові, організаційні, матеріально-технічні й інші) і методів (загальні, пізнавально-програмувальні, адміністративні, організаційно-регулювальні) діяльності органів публічної влади у правоохоронній сфері;

– теоретичні розробки щодо наукового розуміння кадрового забезпечення правоохоронної сфери, основними формами якої є стратегічна організаційно-штатна робота (облік і планування кадрового складу; розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами; стимулювання належної службової активності кадрів); підготовка (перепідготовка), спеціалізація та підвищення кваліфікації персоналу (передбачає набуття як юридичних знань за різними сферами правового регулювання, так і низки специфічних умінь та навичок прикладного спрямування); добір і відбір публічних службовців; призначення на вакантні посади, заміщення посад, розстановка кадрів; проходження служби (оцінювання ефективності роботи публічних службовців і контроль за виконанням ними службових обов'язків); припинення службових відносин;

– пропозиції з удосконалення професійної освіти персоналу правоохоронних органів у межах галузей знань «Управління та адміністрування», «Право», «Цивільна безпека», що сприятиме покращенню профільної спеціалізованої освітньо-професійної підготовки публічних службовців, оволодінню ними необхідними знаннями, уміннями й навичками в галузі правоохорони.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації впроваджені та використовуються в:

– *нормотворчій діяльності* – під час удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання організації та проходження публічної служби в правоохоронних органах України, зокрема запропоновано авторську редакцію проєктів законів України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», «Про муніципальну поліцію» й пакету змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 19.01.2019 № 22/632-1-15);

– *правозастосовній діяльності* – для забезпечення єдиних підходів до застосування положень законодавства керівниками та працівниками правоохоронних органів, розроблення і вдосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань організаційного забезпечення функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України (акт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу від 24.04.2020);

– *науково-дослідній роботі* – для подальших загальних і спеціальних (цільових) наукових досліджень теоретичних та практичних проблем інституту публічної служби в правоохоронній сфері України (акти Науково-дослідного інституту публічного права від 08.05.2020; Національної академії внутрішніх справ від 07.04.2020);

– *освітньому процесі* – у системі професійної освіти працівників правоохоронних органів і державних службовців, під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Публічна служба», а також під час підготовки навчальних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій (акт Національної академії внутрішніх справ від 08.04.2020).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень автора, чому активно сприяв значний практичний досвід дисертанта на публічній службі в різних органах правоохоронної сфери. Наукові положення та результати кандидатської дисертації повторно на захист докторської дисертації не виносяться.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях (засіданнях круглих столів): «Актуальні питання

правової теорії та юридичної практики» (Одеса, 12–13 серпня 2016 року); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (Запоріжжя, 27–28 січня 2017 року); «Юридична наука: виклики і сьогодення» (Одеса, 8–9 червня 2018 року); «Актуальні питання реформування правової системи України» (Дніпро, 6–7 липня 2018 року); «Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції» (Київ, 2 листопада 2018 року); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 7 грудня 2018 року); «Право як ефективний суспільний регулятор» (Львів, 15–16 лютого 2019 року); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (Харків, 15–16 березня 2019 року); «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (Харків, 1–2 листопада 2019 року); «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 12 грудня 2019 року); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (Дніпро, 6–7 березня 2020 року).

Публікації. Основні положення дисертації опубліковано в 34 наукових працях, серед яких монографія, 17 статей у наукових фахових виданнях України, п’ять статей у наукових періодичних виданнях інших держав (Киргизька Республіка, Словацька Республіка), що включені до міжнародних наукометричних баз, а також 11 тез доповідей на наукових конференціях і круглих столах.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

1.1. Концептуальне бачення публічної служби в Україні

Відповідно до ст. 5 Конституції України [381], носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, що «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Конституційний Суд України в абзаці 5 пп. 4.2 мотивувальної частини свого рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 [676] уточнює, що «влада народу здійснюється в межах території держави в спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України». Водночас в абзацах 3 і 4 п. 3 мотивувальної частини рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 [677] Суд наголошує, що засадниче положення ст. 5 Основного Закону України конкретизується приписом ст. 69 Конституції про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. З огляду на це, «безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади».

Окреслені конституційні положення ґрунтуються на тому, що Україна є не лише суверенною, незалежною, соціальною та правовою, а й демократичною державою. Демократію вчені вважають багатоаспектною категорією, яку можна розглядати як: явище правової дійсності, що передбачає суттєвий вплив на всі сфери суспільного й державного життя; ідеальну модель суспільного устрою, що заснована на цінностях свободи, рівності, прав людини та громадянина; державний режим, що визначає пріоритетні способи здійснення влади [276].

Водночас народовладдя й демократія співвідносяться як сутність і форма держави [863]. Причому демократичною державою, як зазначає О. І. Берец, є «специфічна форма організації публічної влади, що означена конституційно закріпленою системою інститутів, які гарантують верховенство суверенної волі народу, взаємодіє із суспільством на засадах правових принципів, котрі убезпечують політичну владу від узурпації з будь-якого боку, забезпечують постійне представництво інтересів громадян, а також реальний захист прав і свобод людини та громадянина»[80].

З огляду на викладене вище, особливо важливим чинником, що становить єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба. Ця служба, на думку українського науковця М. І. Цуркана, є соціально-правовою інституцією, покликаною забезпечувати, «з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою». Саме тому від професійності й компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості й захищеності публічної служби «залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства» [829, с. 5].

Утім, попри очевидну соціально-правову значущість публічної служби як конституційної та адміністративно-правової категорії, в українській юридичній науці, а так само і в теорії права держав пострадянського простору, поняття публічної служби залишається недостатньо дослідженим, а теоретико-методологічні підходи до розуміння цього терміна до сьогодні є предметом активних наукових дискусій.

Водночас звернемо увагу на те, що феномени публічної служби та публічного службовця використовувались уже в теорії права й законодавстві Російської імперії. Виключення ж цих термінів з науково-практичного обігу відбулось у процесі становлення радянського права та управління, крізь призму яких теорія публічного адміністрування визнавалась суто буржуазною наукою

[157, с. 4]. На цю обставину звертає увагу, зокрема, В. О. Коновалов, вказуючи на те, що відродження теорії публічного адміністрування та, відповідно, вживання в юридичній науці термінів «публічна служба», «публічний службовець» відбулося лише в період зламу радянського устрою. Однак учений зауважує, що в означений період у наукових колах пострадянських держав тривали активні дискусії з приводу використання щодо служби понять «державна», «громадська», «публічна», проте найбільш уживаним у науці стало поняття «державна служба», що є спадком радянської юридичної термінології. Попри це, В. О. Коновалов констатує, що вказане поняття вже тривалий час в історії права пострадянських держав має тенденцію до звуження. З огляду на це, у більшості сучасних демократичних держав службу трактують не лише як державну, тобто підпорядковану державній системі й таку, що обслуговує інтереси держави, а саме як публічну, тобто таку, яка реалізує конституційне право народу на участь у справах держави [379, с. 86]. В українській юридичній науці та науці державного управління критичному аналізу публічної служби присвячували наукові праці такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. І. Бедний, Ю.П. Битяк, Л. Р. Біла-Гіунова, Р. Г. Ботвінов, О. С. Булгаков, Л. Ю. Величко, А. Б. Грищук, О. А. Задихайло, М. І. Іншин, Ю. В. Колобов, О. І. Лавренова, І. В. Недобор, Д. В. Неліпа, О. В. Попова, Н. О. Рунова, О. В. Турінін, М. І. Цуркан, Є. С. Черноног та інші вітчизняні вчені. Відтак, наукові праці цих та інших науковців будуть теоретичним фундаментом для нашого дослідження публічної служби.

З'ясовуючи концептуальну сутність поняття «публічна служба», передусім слід звернути увагу на те, що воно складається з двох понять – «служба» та «публічний». У тлумачних словниках української мови слово «служба» визначено таким чином: 1) дія за значенням служити (служити – працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь); обов'язок, визначений

посадою; 2) праця, заняття як засіб існування; місце, де хто-небудь працює, служить [143, с. 1345–1346]. Натомість у тлумачних словниках російської мови слово «служба» вчені-філологи визначають як «чиюсь роботу в установі» [778, с. 1231], або ж як «роботу, виконання певних обов'язків, відбування військової повинності, а також посаду службовця» [714, с. 776].

У юридичній науці поняття «служба» розглядають як особливий вид діяльності громадян з виконання обов'язків від імені державних, муніципальних, комерційних органів, установ або організацій (державна, муніципальна, комерційна служба), як орган, установу або їх систему, а також специфічний вид організаційно-правового регулювання відносин громадянина й організації під час здійснення ним службових обов'язків [510, с. 35]. Тобто служба може бути приватною та публічною. На думку М. І. Цуркана, публічній службі, притаманні: 1) спільні для всіх видів служби риси; 2) особливості, що вирізняють її з-поміж інших [829, с. 7]. Таким чином, цілком закономірним є те, що служба як вид суспільно корисної діяльності з'явилась у різних соціальних системах, слугуючи необхідним фактором нормальної життєдіяльності суспільства [156, с. 254], адже на практиці припустити існування суверенної та незалежної, правової й демократичної, соціальної держави, у якій не існує публічної служби, неможливо [367].

Що ж стосується сутнісного змісту поняття «публічний», то в словниках іншомовних слів зазначено, що воно походить від латинського слова «*publicus*», яке можна перекласти як «суспільний». У цьому контексті «публічний» пропонують тлумачити як «той, що відбувається в присутності публіки, слухачів; прилюдний» [82, с. 452] або ж ширше: 1) «відкритий, гласний, такий, що відбувається в присутності суспільства, публіки»; 2) «громадський, такий, що знаходиться в розпорядженні суспільства, влаштований для суспільства» [720, с. 542]. У тлумачних словниках сучасної української мови слово «публічний»

інтерпретовано як: 1) такий, що «відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний»; 2) «призначений для широкого відвідування, користування; громадський»; 3) «стосовний до публіки» [143, с. 1187]. З огляду на викладене, можна дійти висновку, що в контексті нашого дослідження важливим є розуміння слова «публічний» як того, що стосується публіки, влаштованого для публіки. Наведене припущення певною мірою підтверджує С. Є. Чаннов, який наголошує на тому, що в юридичному значенні поняття «публічний» вчені тлумачать як те, що «спрямоване на досягнення суспільного блага» [832, с. 4]. Однак це тлумачення відображає лише один з багатьох аспектів феномену публічної служби, адже вказівка на те, що служба є публічною, на нашу думку, також засвідчує, що сказана служба здійснюється не лише в інтересах народу, а й безпосередньо народом за допомогою утворених органів та їх службовців. Крім того, окреслене розуміння слова «публічний» у взаємозв'язку зі загальним тлумаченням поняття «служба» також дає підстави окремим ученим (зокрема В. О. Коновалову [379]) доходити аналогічних висновків.

З'ясувавши в загальних рисах концептуальний зміст публічної сутності, вважаємо за доцільне уточнити дефініцію цього виду служби, її види, попередньо проаналізувавши співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба».

Як ми вже зазначали, державна служба є юридичним терміном, який українська теорія адміністративного права успадкувала від радянського права. Водночас у законодавстві та в теоретичних напрацюваннях українських учених співіснують поняття «державна служба» та «публічна служба», які досить часто використовують як синонімічні, з чим не можна погодитись. Означені та супутні поняття також наявні в науково-практичному обігу інших європейських держав. Ідеться, зокрема, про категорії «публічна служба» (*public service, service publique, servicio público*), «державна служба» (*state service*), «цивільна служба» (*civil service, service civil, servicio civil*).

Дослідженню поняття «державна служба» присвячено низку наукових праць [67; 108; 201; 436; 517]. Так, наприклад, Є. С. Черноног зводить сутність цієї служби до певної сукупності державних організаційно-правових, а також соціально-економічних інститутів, котрі призначені для здійснення державних завдань і функцій за допомогою професійного виконання державними службовцями покладених на них посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства [836, с. 17]. А. С. Архірєєва поняття «державна служба» пропонує визначати «як складний, комплексно-правовий інститут, котрий регулює суспільні відносини в особливій сфері суспільного життя – сфері державного управління, ґрунтуючись на професіоналізмі службової діяльності державних службовців, спрямованої на забезпечення реалізації повноважень державних органів» [49, с. 32].

Досліджуючи сутність державної служби, Ю. В. Колобов стверджує, що державна служба – це вид професійної діяльності, яка реалізується лише в системі державного управління; політичний інструмент, який політична влада використовує для виконання повноважень державних органів; симбіоз управління та політики (державна служба слугує фактично сформованою, відносно відокремленою організаційно-функціональною структурою в цілісній системі державного управління суспільством) [333, с. 205].

З огляду на викладене, слід погодитися з тим, що державна служба має складну юридичну природу, що пояснює наявність різних точок зору з приводу питання про її тлумачення. Причому, як вважає Р. В. Нагорних, державну службу можна розглядати в такому значенні: 1) як особливу діяльність громадян з реалізації функцій державних органів в межах наданих їм повноважень (професійну діяльність); 2) як організаційну систему держави, наділену компетенцією та владними повноваженнями, необхідними для досягнення цілей, вирішення завдань і виконання функцій держави; 3) як вид внутрішньо

організаційної діяльності, пов’язаної з формуванням кадрового складу, реалізацією цілей, завдань і принципів державної кадрової політики; 4) як підгалузь адміністративного права, що охоплює адміністративно-правові норми та інші правові засоби, що забезпечують самостійний регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері державної служби [510].

Багатоаспектність державної служби законодавець певним чином відобразив також у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [604], де закріплено офіційне визначення відповідного поняття. Згідно з цим Законом, державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність з практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Наведене визначення досліджуваного поняття дає змогу стверджувати, що державна служба в Україні є видом публічної служби, якому притаманний комплекс характерних сутнісних ознак. До аналогічного висновку доходять й інші вчені [91, с. 26; 144; 516, с. 46; 663, с. 235]. Дефініцію поняття «публічна служба» також закріплено в чинному законодавстві. У п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [323] законодавець вказує, що публічною службою є «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування». Наведене в Кодексі визначення поняття «публічна служба» є досить загальним, а отже, таким, що не дозволяє достатньою мірою осмислити цей вид служби. Окреслений висновок ґрунтується передусім на результатах нашого дослідження про концептуальну сутність публічної служби у взаємозв'язку сутності слів «публічний» та «служба».

З огляду на зазначене, а також зважаючи на те, що публічній службі приділяють дедалі більше уваги українські вчені [251; 445; 570; 699; 812], вбачаємо за доцільне проаналізувати найбільш поширені підходи до розуміння українськими та зарубіжними вченими поняття «публічна служба». Причому фахівець з державного управління О. І. Пархоменко-Куцевіл зауважує, що в наукових дослідженнях і розвідках публічну службу розглядають у таких аспектах: соціальному, політичному, правовому, соціологічному, організаційному, функціональному, практично-функціональному, процесуальному, моральному, структурному, інституційному аспектах [559]. Водночас, на нашу думку, вказані аспекти в теоретичній площині можуть перетинатися. Наприклад, правовий аспект публічної служби може враховувати структурний, інституційний, процесуальний та інші аспекти цього виду служби,

адже він слугує передусім соціальним аспектом, що додатково означений нормативно-регулятивними рисами, а отже, як соціально-правове явище – є складним феноменом, що стосується регулятивної, морально-етичної та інших сфер буття суспільства й особистості.

Наприклад, О. І. Бедний вважає, що публічна служба – це служба, яка «здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування і спрямована на реалізацію суспільно-важливих (публічних) функцій» [74, с. 7]. Аналогічне системне розуміння публічної служби прослідковується також у визначенні відповідного терміна, сформульованому українським ученим М. І. Цурканом. Ураховуючи досвід європейських країн та різноманітні наукові концепції, він пропонує вказаним видом служби вважати «врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування» [829, с. 9].

Функціональний підхід до розуміння терміна «публічна служба» спостерігається, наприклад, у визначені, яке сформулював М. В. Ремізов. Дослідник вважає, що ця служба є професійною діяльністю певного контингенту осіб (публічних службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень держави, суб'єктів федерації, органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів з регулювання суспільних відносин на території держави (території суб'єкта федерації, території муніципальної освіти) в інтересах всього народу шляхом видання обов'язкових для виконання актів і застосування державного примусу в необхідних випадках. Таким чином, М. В. Ремізов доходить висновку, що публічна служба – «це професійна діяльність з організації виконання та практичної реалізації публічної влади» [672, с. 58]. Вказаний підхід, на нашу думку, дозволяє досить точно окреслити не лише основні види публічної служби (залежно від груп органів, у

яких ця служба здійснюється), а й осмислити сутність цієї служби залежно від того, що повинна реалізувати в процесі свого функціонування публічна служба та яким саме чином.

Своєрідний комбінований підхід до тлумачення публічної служби спостерігається у визначенні, яке запропонував В. О. Коновалов. Науковець вважає, що в правовому контексті публічна служба є сукупністю юридичних норм, які регулюють статус державного та муніципального службовця, визначають їхню діяльність, порядок вступу на службу, просування по службі та її припинення. Водночас як вид службової діяльності фізичних осіб щодо забезпечення виконання владних повноважень суб'єктів публічного права публічна служба становить різновид трудової діяльності, якій притаманні специфічні риси: 1) вона спрямована на забезпечення та захист публічного інтересу; 2) функціонування публічної служби виявляється у виконанні або забезпеченні виконання публічно-владних функцій і повноважень; 3) фінансове забезпечення діяльності відбувається за рахунок держави або ж муніципального утворення [379].

Отже, слушною слід визнати позицію Л. С. Стельмащук з приводу того, що поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба», адже охоплює і державну службу, і службу в органах місцевого самоврядування. Зокрема, якщо до основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, то державна служба об'єднує лише адміністративну та спеціалізовану (без урахування органів місцевого самоврядування) [749, с. 60].

Формулювання актуального визначення поняття «публічна служба» передбачає встановлення ознак вказаного виду служби. У цьому контексті варта уваги позиція українського вченого-адміністративіста О. С. Булгакова, який виокремлює такі ознаки публічної служби: 1) особливий порядок призначення на

посаду, що має форму адміністративного акта, який видається суб'єктом владних повноважень на підставі проведення конкурсного відбору чи шляхом проведення виборів; 2) функціональне спрямування діяльності публічного службовця має визначену зумовленість необхідності задоволення публічних інтересів; 3) фінансування здійснення публічної служби за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [129, с. 68]. Натомість О. В. Попова наводить такі визначальні ознаки публічної служби в Україні: 1) форма залучення осіб (нею є адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця); 2) особи, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування, маючи владні повноваження за посадою задля виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу, не тотожні у своєму статусі особам, котрі працюють у таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані зі здійсненням публічного управління; 3) публічною службою є служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування»; 4) постійність служби (призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої); 5) професійний характер здійснення повноважень за посадою на платній основі (за рахунок бюджетних коштів) [591]. Водночас українська дослідниця Н.О. Рунова виокремлює такі основні ознаки публічної служби в нашій державі: 1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів; 2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень; 3) зайняття публічної посади в органі публічної влади; 4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування й розвитку [683].

Отже, викладене вище дає змогу стверджувати, що *публічна служба в Україні* – це вид служби, який: об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (публічних службовців), що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації публічної влади.

З'ясувавши сутнісну характеристику й уточнивши визначення поняття «публічна служба», вважаємо за доцільне уточнити структуру цього виду служби, ураховуючи різні підходи вчених. Наприклад, на думку А. В. Каляшина, основними видами публічної служби слід визнати: 1) державну службу; 2) муніципальну службу; 3) службу на державних і муніципальних посадах; 4) службу в державних і муніципальних установах [285, с. 35].

Водночас О. В. Хорошенко переконує, що публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, покликаним усувати суперечності суспільного розвитку. У разі, якщо державні та муніципальні органи й установи не спроможні це зробити, то їх можуть розв'язувати на добровільній основі інші організації – за цих умов їхня діяльність може називатися публічною службою. У цьому контексті публічна служба – це сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій та підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства. Саме тому вказане розуміння публічної служби може охоплювати державний, муніципальний, корпоративний і громадський сектори. Однак науковець зауважує, що публічними службовцями із законодавчо визначеним статусом є лише ті, які проходять службу в органах публічної або, як їх у сукупності називають, – публічній адміністрації [822].

У межах наведеного підходу публічну службу поділяють на такі види: 1) політична служба (на політичних посадах); 2) адміністративна служба (в органах виконавчої та судової влади, дипломатична й муніципальна служба);

3) спеціалізована служба (в органах прокуратури, внутрішніх справ, національної безпеки, ЗСУ, митних, прикордонних і податкових органів); 4) громадська служба (робота в державних і комунальних закладах) [565, с. 9].

Українська вчена Н. О. Рунова вважає, що під час закріплення в національному законодавстві положень про публічну службу слід ураховувати, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й іншими суб'єктами, зокрема державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, а також підприємствами [683, с. 272]. У цьому контексті А. О. Ющук констатує, що поняття публічної служби охоплює діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, у тому числі лікарів, учителів тощо. Причому в більш вузькому значенні, як зазначає автор, у теорії публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування [877, с. 223]. Наведене положення ґрунтується на тому, що державні та муніципальні службовці в процесі здійснення ними своїх посадових обов'язків виконують повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування, через які відповідно до конституційного акта народом здійснюється його влада. Таким чином, державну й муніципальну службу, а також діяльність осіб, що обіймають державні та муніципальні посади, об'єднує спільна конституційно-правова природа – реалізація публічної влади, що дозволяє об'єднати зазначені види діяльності одним поняттям – «публічна служба» [441, с. 51; 591, с. 583; 869, с. 125].

Отже, розуміння публічної служби як системи державної та муніципальної служби є найбільш поширеним серед вітчизняних учених-адміністративістів і фахівців у сфері державного управління. Вказаний підхід конкретизовано в численних наукових розробках. Зокрема, Л. С. Стельмащук, ґрунтуючись на тому, що публічна служба поділяється на державну та муніципальну служби, окреслює складну систему публічної служби, визначаючи її підвиди. Так,

державна служба, на думку вченої, поділяється на такі види: 1) залежно від форми державних органів (органи законодавчої, виконавчої, судової влади); 2) з огляду на специфіку компетенції органів державної служби (загальна та спеціальна служба). Крім того, муніципальна служба, як різновид публічної служби поділяється на: сільську, селищну, міську, районну, обласну служби [749]. Натомість М. І. Цуркан наголошує на тому, що аналіз правової природи публічної служби, особливостей її правового регулювання та проходження дає змогу виокремити такі її види: 1) політична служба (служба на посту Президента України, на посадах народних депутатів у ВРУ, членів КМУ), основне завдання якої полягає у визначенні та реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя держави (характеризується особливостями вступу на службу та її проходженням; політичною відповідальністю, яка є основною для політичних службовців; зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичних програм; оплатою праці за рахунок державного бюджету); 2) державна служба (цивільна, спеціалізована, військова служби) – «професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» (зокрема, характеризується тим, що: здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах; має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; регламентується спеціальним законодавством тощо); 3) служба на посаді судді (стосується лише однієї категорії службовців – професійних суддів під час здійснення ними правосуддя); 4) служба на посаді в органі місцевого самоврядування – професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [829, с. 9–18]. Аналогічну позицію обстоює Д. В. Балух [56]. Утім вказаний підхід є дещо сумнівним, зокрема в частині

виокремлення служби на посаді судді, котра (так само, як, наприклад, і служба в органах прокуратури), на нашу думку, належить до особливої категорії державної служби, адже їй притаманні всі загальні ознаки державної служби та окремі особливі ознаки, що обумовлюють виокремлення суддів як особливої категорії публічних службовців.

Конкретизуючи видову структуру публічної служби, В. М. Тимків зазначає, що ця служба поділяється на певні роди й види, а саме: 1) рід «державна служба», що охоплює такі види служби: а) діяльність на державних політичних посадах; б) професійна діяльність суддів, прокурорів; в) військова служба; г) альтернативна служба; д) дипломатична служба; е) професійна діяльність в органах виконавчої влади (Адміністрація Президента України, Апарат ВРУ та Секретаріату КМУ; державні органи України; центральні органи виконавчої влади; урядові органи державного управління; територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; казенні підприємства; органи Міністерства оборони, МВС, СБУ, Держприкордонслужби; органи виконавчої влади АРК); 2) рід «служба в органах місцевого самоврядування», що охоплює такі види: а) діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування; б) служба у виконавчих органах місцевого самоврядування; в) діяльність на політичних посадах в органах місцевого самоврядування АРК; г) служба у виконавчих органах місцевого самоврядування АРК [766, с. 73].

Крім того, у науковій літературі акцентовано на тому, що публічну службу як професійну діяльність з виконання повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування (муніципальних органів) та об’єднань, фондів, установ і організацій, що ними створюються, окремі вчені визначають як окреслення публічної служби в широкому значенні. У цьому контексті Д. О. Черногоров зазначає, що публічна служба у вузькому значенні – це професійна діяльність з виконання повноважень федеральних органів виконавчої

влади й органів виконавчої влади суб'єктів федерації (у федеративних державах). На думку науковця, саме вузьке значення публічної служби є найбільш точним [835, с. 169].

Таким чином, критично аналізуючи численні пропозиції щодо обсягу елементів видової структури публічної служби, можна помітити різні за широтою підходи щодо віднесення тих чи інших органів до публічної служби. Причому серед наведених підходів наявні певні крайнощі: публічну службу сприймають або як сукупність органів, яка охоплює певні органи, що віднесені також до приватної служби, або ж як сукупність органів, що не охоплює всієї сукупності публічних органів влади. Крім того, деякі вчені вдаються до надмірної диференціації – виокремлення окремих підвидів державної служби як самостійних видів публічної служби, що спричиняє заплутаність елементарної структури публічної служби й ускладнює процес її теоретичного осмислення.

На нашу думку, вказана проблема може бути розв'язана в контексті нашої держави завдяки врахуванню найбільш виправданих висновків учених щодо сутності й ознак публічної служби, а також положень адміністративного законодавства України, у яких окреслюється коло державних органів, що виконують функції держави (подібне припущення робить також український вчений О. С. Булгаков [126, с. 25, 68]). У цьому контексті слід звернути увагу на Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [610], у п. 1 ч. 1 ст. 3 якого серед суб'єктів, на яких поширюється дія цього законодавчого акта, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Причому до зазначених осіб законодавець зараховує такі їх групи:

1) Президент України, Голова ВРУ, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ, та їх заступники, Голова СБУ, Генеральний

прокурор, Голова НБУ, його перший заступник та заступник, член Ради НБУ, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений ВРУ з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова ВР АРК, Голова РМ АРК;

2) народні депутати України, депутати ВР АРК, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

3) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

4) військові посадові особи ЗСУ, Держспецзв'язку та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр і відділень військової підготовки;

5) судді, судді КСУ, Голова, заступник Голови, члени, інспектори ВРП, посадові особи секретаріату ВРП, Голова, заступник Голови, члени, інспектори ВККСУ, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи ДСА України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

6) особи рядового й начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, ДБР, НАБУ;

7) посадові та службові особи органів прокуратури, СБУ, ДБР, НАБУ, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики й державної політики у сфері державної митної справи;

8) голова НАЗК та його заступник;

9) члени ЦВК;

10) поліцейські;

11) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади АРК;

12) члени державних колегіальних органів;

13) керівник ОПУ, його перший заступник та заступник, а також особи, які обіймають посади патронатної служби, визначені Законом України «Про державну службу», крім осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах, помічники суддів.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що публічна служба в Україні є органічною частиною системи суб'єктів публічної адміністрації й поділяється на такі види:

1. *Державна служба України*. М. І. Іншин слушно зауважує, що «на законодавчому рівні питання про види державної служби не вирішене» [270, с. 134], що ускладнює не лише теоретичне та практичне осмислення феномену державної служби, а й публічної служби загалом. Водночас зазначимо, що з'ясуванню сутності видової структури державних органів у нашій державі було присвячено низку наукових розвідок українських дослідників [85; 113; 271; 456; 471; 786]. Наприклад, О. В. Петришин вважає, що службу в державних органах можна розділити відповідно до конституційного принципу поділу державної влади на службу в органах: 1) законодавчої влади; 2) виконавчої влади (вчений вважає, що це і є державна служба в найбільш вузькому, або юридичному, сенсі в тому значенні, що саме на цю категорію осіб поширюється окремий закон про державну службу в Україні»); 3) судової влади [567, с. 121]. Водночас варто погодитися з Р. Г. Ботвіновим, який зазначає, що вказаний підхід не здатен достатньою мірою охопити всю багатоманітність видів цієї служби. Причому в поле своєрідної «класифікаційної невизначеності», на думку вченого, потрапляє служба в органах прокуратури, «оскільки в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку державної влади, а з іншого – її не зараховано до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади» [111, с. 92].

Провідний український учений-адміністративіст В. Б. Авер'янов поділяв державну службу на такі види: 1) адміністративна державна служба, тобто

служба в органах виконавчої влади, а також в їх апараті, в апараті національного парламенту, судових органів, інших органів державної влади; 2) спеціалізована державна служба, тобто служба в державних органах, що означені наявністю спеціального правового статусу; 3) патронатна державна служба, тобто служба в апараті державних органів, котра хоч й має допоміжно-обслуговуючу спрямованість, утім через свою важливість потребує особливого адміністративно-правового режиму [4]. Зазначене актуалізує два питання: «Чи може адміністративна державна служба бути також загальною та спеціалізованою?» та «Чи завжди спеціалізована державна служба не є адміністративною?». Відповідаючи на поставлені питання, вочевидь, можна дійти висновку про те, що державна служба поділяється на:

1) державну службу, що не потребує наявності в держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу;

2) державну службу, яка передбачає наявність у держслужбовців спеціального адміністративно-правового статусу;

3) патронатну державну службу.

Таким чином, науковці поділяють державну службу на види залежно від особливостей адміністративно-правового статусу державних службовців та/або специфіки посад, які вони обіймають, а також залежно від державних органів, у яких ця державна служба здійснюється. У контексті адміністративно-правового статусу держслужбовців (та/або їхніх посад) державна служба поділяється залежно від управлінської характеристики службовців, які становлять відповідний вид державної служби. Водночас за умов, коли видова структура цієї служби осмислюється в контексті різних видів державних органів, то в цьому контексті вказаний вид публічної служби поділяється на види залежно від сфер державної політики (певних функцій держави), за забезпечення, охорону та захист правопорядку в якому відповідає певний державний орган [339].

У Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року № 810/98 [637] зазначено, що посади в державних органах можна класифікувати за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади й надання повноважень. На основі класифікації державних органів слід виділити і законодавчо визначити такі типи державних посад: 1) політичні; 2) патронатні; 3) адміністративні. Причому, з огляду на наведену класифікацію, саме адміністративні й патронатні посади в державних органах доцільно віднести до державної служби. Відповідно, працівники на цих посадах є державними службовцями і беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються державною управлінською діяльністю (керують, організують, виконують) в органах трьох гілок влади. Ці працівники мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зауважити, що видову структуру державної служби в нашій державі найбільш доцільно розглядати крізь призму класифікації елементів цієї структури залежно від ознаки загальності цієї служби. Основа для цієї класифікації, на нашу думку, окреслена в ст. 3 Закону України «Про державну службу». Згідно ч. 2 ст. 3 вказаного нормативно-правового акта, до загального виду державної служби належать державні службовці: 1) Секретаріату КМУ; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) органів дипломатичної служби; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 Закону України «Про державну службу»; 8) інших державних органів, що не віднесені до тих, на яких не поширює своєї дії зазначений законодавчий акт про державну службу.

Що ж стосується спеціального виду державної служби України, то цей вид служби охоплює службовців, перелік яких закріплено в ч. 3 ст. 3 Закону України

«Про державну службу». Тут ідеться про службовців, на яких не поширено дію цього законодавчого акта, а саме: 1) Президента України; 2) керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в АРК та його заступників; 3) членів КМУ, перших заступників та заступників міністрів; 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів АМКУ, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів ЦВК, голів та членів інших державних колегіальних органів; 5) Секретаря РНБОУ та його заступників; 6) Голову Держкомтелерадіо та його заступників, Голову ФДМУ та його заступників, Голову НАЗК та його заступників; 7) народних депутатів України; 8) Уповноваженого ВРУ з прав людини та його представників; 9) службовців НБУ; 10) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; 11) депутатів ВР АРК, Голову РМ АРК та його заступників, міністрів АРК; 12) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; 13) суддів КСУ; 14) постійного представника КМУ у КСУ; 15) суддів; 16) прокурорів; 17) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 18) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; 19) військовослужбовців ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 20) осіб рядового та начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; 21) працівників патронатних служб.

2. *Служба в органах місцевого самоврядування України*. Цей вид публічної служби слугує предметом дослідження численних українських учених-юристів і фахівців у сфері державного управління [193; 75; 470; 491; 546; 548]. Учені тлумачать цю службу як самостійний вид публічної служби [17, с. 247–248],

підсистему місцевого самоврядування [549, с. 24], що «базується на загальних принципах публічної служби в Україні та здійснюється на основі єдиної державної політики» [294, с. 157]. Розглядаючи сутнісно-функціональний контекст цієї служби, слід зважати на те, що вона виявляється в діяльності фізичних осіб, яка здійснюється в органах місцевого самоврядування, тобто на органи, які найбільш тісно пов'язані з територіальними громадами – жителями відповідних територій, була покладена відповідальність за розв'язання практично всіх проблем локального характеру, передусім місцевого розвитку, житлового та комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології тощо» [547, с. 420].

Варто також зауважити: якщо «не кожен державний службовець безпосередньо реалізує функції держави, проте загалом реалізація загальнодержавних завдань є невід'ємною ознакою державної служби» [833, с. 56], то службовець в органах місцевого самоврядування певною мірою реалізує публічні локальні функції, обумовлені правом на місцеве самоврядування, а також функції органів виконавчої влади, які повноважні виконувати ці службовці відповідно до законодавства. Наведену позицію підтверджує легальне визначення означеного поняття, закріплене в ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [658]. У цій статті Закону поняття «служба в органах місцевого самоврядування» тлумачать як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом». Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування є практичним відображенням права територіальних громад на місцеве самоврядування, яке в ч. 1 ст. 140 Основного Закону України є правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

З огляду на зміст розділу XI Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [642], а також ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших положень цього законодавчого акта, а також теоретичні напрацювання, присвяченні з'ясуванню сутності служби в органах місцевого самоврядування, можна стверджувати, що служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби найбільш показово поділяється на підвиди залежно від територіальних рівнів організації та функціонування цієї служби. Ідеться передусім про такі види служби в органах місцевого самоврядування: 1) служба в органах місцевого самоврядування загального режиму, зокрема служба в органах місцевого самоврядування: а) сільського рівня; б) селищного рівня; в) міського рівня; г) районного рівня; д) обласного рівня; 2) служба в органах місцевого самоврядування спеціального (особливого) режиму, тобто: а) служба в органах місцевого самоврядування м. Києва; б) служба в органах місцевого самоврядування м. Севастополя.

Отже, на сьогодні публічна служба в Україні постає складним соціально-правовим феноменом, котрий завжди є професійною діяльністю фізичних осіб, спрямованою на виконання ними покладених на них службових завдань, результатом чого є обумовлення функціонування відповідного органу публічної влади, у якій виконуються ці службові завдання. Інакше кажучи, публічна служба «пробуджує» до «життя» суб'єкта публічної адміністрації, адже саме в результаті функціонування публічних службовців (здійснення як управлінських, так і неуправлінських завдань і функцій) відбувається фактична реалізація завдань та здійснення функцій відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

Таким чином, в окресленому контексті досліджувана служба в нашій державі об'єктивується саме в площині суб'єктів публічної адміністрації, а саме тих з них, що віднесені до державних органів та органів місцевого самоврядування. Попри наявні тенденції щодо ототожнення публічної служби з

державною, слід зважати на те, що публічна служба наявна також в органах місцевого самоврядування (загального та особливого режиму), адже державна служба та служба в органах місцевого самоврядування – це два окремі основні види публічної служби.

1.2. Правова природа та ознаки публічної служби у правоохоронній сфері України

Починаючи з вересня 2019 року в Україні активізувалися перетворення в структурі системи суб'єктів публічної адміністрації та безпосередньо в концепції здійснення публічного адміністрування, що було ознаменовано здійсненням численних реформ, які отримали назву «перезавантаження влади» (державної служби загалом, а також органів прокуратури, Державного бюро розслідувань, судових органів). Ці зміни відновили процеси призупинених фундаментальних перетворень у системі цілей і цінностей суспільного розвитку, що закономірно призвело до відповідних нових фундаментальних змін у структурі та характері загроз означеному розвиткові. Не є винятком з цього правила також справедливі намагання сьогочасної України впровадити комплекс перетворень у сфері публічного адміністрування у правоохоронній сфері, котрі, як і попередні зміни, «викликали до життя низку факторів протидії розгортанню новітнім ліберальним тенденціям» [360, с. 70]. Загострює це питання той факт, що за останні роки в нашій державі суттєво погіршилась криміногенна обстановка [350, с. 316], котра є небезпечною не лише своїми актуальними загрозами, очевидними суспільно небезпечними наслідками.

Відповідні негативні наслідки, як слушно зазначає українська дослідниця Ю. О. Світлична, фіксуються в поточному історичному моменті, а також мають «віддалений деструктивний ефект», поширюючись на майбутні покоління, виражаючись у широкому спектрі пов'язаних зі злочинністю фонових явищ, котрі є формами масової асоціальної поведінки. Поширення цієї поведінки в

перспективі «закладає фундамент, окреслює контури майбутньої кримінальності суспільства, визначає її ресурс і людський резерв» [692, с. 7]. За цих умов фактичної дійсності, як виявляється, правовий порядок в нашій державі, а отже, права людини та громадянина, нормальний перебіг суспільних відносин і процесів знаходяться під значним ризиком. Крім того, загострює цю проблему також й поширення корупції в нашій державі, адже «найбільшу загрозу безпеці держави становлять корупційні вияви та посадові злочини, що вчиняються високопосадовцями органів законодавчої та виконавчої влади, суддями, працівниками прокуратури, правоохоронцями та податківцями, оскільки вони безпосередньо пов'язані з виконанням життєво важливих державних функцій та своїм існуванням дискредитують наявну систему влади» [354, с. 118]. Крім того, корупція, будучи злочином, яке ставить під сумнів встановлений правопорядок і соціальну цінність людини, досить часто є мотивом для вчинення інших злочинів (геноцидів, війн, воєнних конфліктів), що і підтверджує історія зарубіжних держав, доводячи тезу про те, що корупція є найбільш небезпечною зброєю [171, с. 60–61]. Окреслені проблеми актуалізують потребу в ефективному протистоянні держави цим загрозливим явищам, виконуючи таким чином завдання та функції, які покладаються на державу її громадянами. Передусім, ідеться про правоохоронну функцію держави, яка реалізується завдяки публічній службі в правоохоронній сфері України.

Привертає увагу те, що в наявній науковій літературі спостерігається брак напрацювань стосовно комплексного критичного аналізу правової природи й ознак публічної служби у вказаній сфері. Причому цілком виправданим є використання системного підходу в з'ясуванні сутності та змісту цієї служби, адже вона «як різновид соціально-правових систем наділена спільними для соціальних систем ознаками» [511, с. 180]. Нагальною є потреба в проведенні актуальних наукових досліджень, у яких враховувались би останні зміни в

адміністративному законодавстві України, яке нині зазнає змін, обумовлених масштабним реформуванням законодавства нашої держави.

Додатково актуалізує це питання практичний аспект означеної проблеми. По-перше, у законодавстві відсутнє визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері» чи синонімів цього терміна (наприклад, «державна правоохоронна служба», «публічна правоохоронна служба», «правоохоронна служба» тощо). Зокрема, В. І. Литвиненко звертає увагу на те, що поняття «державна правоохоронна служба», так само як і супутні категорії (до них учений відносить такі, як «правоохоронна система», «правоохоронні органи», «правоохоронна діяльність»), не визначені в чинному законодавстві [450]. Водночас дослідник безпосередньо не формулює дефініції поняття «державна правоохоронна служба». По-друге, на сьогодні триває адміністративна реформа інституту публічної служби та правоохоронної сфери, вдале звершення якої не може бути досягнутим без однозначного розуміння публічної служби в правоохоронній сфері. По-третє, слід зважати на те, що публічна служба в правоохоронній сфері безпосередньо пов’язана зі забезпеченням публічної безпеки та порядку, що, як ми вже зазначали на початку цього підрозділу, вважають завданням, яке має пріоритетне значення в системі завдань, що стоять перед державними органами нашої держави.

Водночас, як зазначає О. В. Батраченко, високий рівень злочинності, економічна нестабільність та інші негативні фактори свідчать про те, що вказану проблему держава розв’язує неефективно [69, с. 13], що підтверджує потребу в з’ясуванні сутнісного змісту публічної служби в правоохоронній сфері України, на підставі чого в подальшому можна буде сформулювати рекомендації щодо адміністративно-правового регулювання функціонування цієї служби в сучасних умовах.

Окремі вчені цілком слушно констатують, що будь-який вид державної служби (передусім її адміністративно-правовий статус) похідний від функцій

того органу, де вона передбачається [508, с. 98]. Водночас привертає увагу й інша закономірність: функції державного органу є похідними від функції держави, яку вони певною мірою та у відповідних межах здійснюють. Наприклад, у вже нечинному Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV [651] міститься поняття «правоохоронні органи», яке законодавець інтерпретував як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій». Причому в абзаці 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року № 964-IV [597], який також вже втратив чинність, ці органи було визначено як державні органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції відповідно до законодавства.

Викладене підтверджує значущість концептуалізації публічної служби в правоохоронній сфері України, системне досягнення чого, на нашу думку, уможливить послідовне з'ясування сутності правоохоронної функції держави, правоохоронної сфери України та її структури.

Вирішуючи поставлені питання, передусім слід звернути увагу на те, що українські й зарубіжні вчені [183; 192; 248; 292; 844] приділяють увагу з'ясуванню сутності правоохоронної функції держави, однак універсальне визначення цього поняття до сьогодні вони не сформулювали. Зокрема, П. В. Онопенко вважає, що правоохоронна функція держави – це однорідні, стійкі напрями її діяльності, спрямовані на задоволення охоронних правових потреб, котрі об'єктивно зумовлюють вказані напрями діяльності держави [535, с. 9]. Подібну позицію обстоює таджицька вчена Ш. Х. Хафіззода, яка вважає, що правоохоронна функція – це «система діяльності органів виконавчої влади, пов'язана із забезпеченням законних прав та інтересів громадян» [819].

Досить вдалим слід визнати визначення правоохоронної функції держави, запропоноване О. Ф. Кобзарем. На його думку, вказана функція – це «нормативно врегульований пріоритетний напрям державної політики, що ґрунтується на загальних принципах права, реалізується за допомогою державно-владних методів переконання та примусу вповноваженими органами державної влади, забезпечує охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина і правопорядку загалом» [312, с. 11]. Водночас найбільш комплексно вказане поняття розкриває В. В. Волоско, пропонуючи категорію «правоохоронна функція» тлумачити як напрям діяльності держави, що виражає її сутність на конкретному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань, пов'язаних із забезпеченням охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, усіх установлених і врегульованих правом суспільних відносин та здійснюється у відповідних формах й особливими методами [155, с. 108].

Таким чином, особливість правоохоронної функції полягає в тому, що вона визначає напрям і характер діяльності правоохоронних органів, на що звертає увагу також й І. М. Ткаченко [771, с. 37]. На думку вчених, вказане зумовлене тим, що правоохоронна функція від початку притаманна державі [838, с. 13–15; 837, с. 203], слугує невід'ємною її ознакою [212, с. 72]. Це є цілком закономірним, адже держава як суспільний феномен становить багатогранний стрижень, який складається з безлічі взаємозалежних як внутрішніх, так і зовнішніх складових, що наділяють її якісною визначеністю універсальної керуючої системи. Зокрема, С. П. Шатілов зазначає, що держава – це соціальний інститут, призначений утілювати в життя специфічні напрями діяльності, що випливають з її суті, яка полягає в одному з напрямів її діяльності – забезпеченні безпеки соціуму, інтереси якого вона виявляє. Річ у тому, що держава у своїй діяльності прагне до встановлення певного порядку, який дозволяє забезпечити реалізацію інтересів представників різних соціальних груп або суспільства

загалом, зберегти непорушність соціальної системи, відображати тенденції деструктивного, руйнівного характеру. У цьому контексті не може бути держави без певного порядку в ньому, а отже, простежується безпосередній зв'язок між сутністю держави й охороною права, що відображається в правоохоронній функції. Ця функція складається з різнобічної роботи всього державного механізму, а отже, вона має комплексний, збірний характер, тобто охоплює: забезпечення правопорядку; попередження, виявлення та розслідування правопорушень; здійснення правосуддя; прокурорський нагляд; надання юридичної допомоги тощо [854].

З огляду на зазначене, слушною слід визнати позицію О. В. Харченка, згідно з напрацюваннями якого ця функція є самостійною функцією держави, що виникає одночасно з державою й здійснюється безперервно протягом всього її існування. У цьому контексті правоохоронна функція схожа на військову (оборонну) функцію держави: військова функція, так само як і правоохоронна, загалом спрямована на охорону правопорядку, але не від внутрішніх, а від зовнішніх посягань. Водночас правоохоронна функція здійснюється не лише всередині країни, а й на міжнародній арені у вигляді співробітництва з правоохоронними органами інших держав у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, надання міжнародної правової допомоги в цивільних, кримінальних та інших юридичних справах [818, с. 221].

Критично аналізуючи позицію О. В. Харченка, слід звернути увагу на те, що окремі правники (наприклад, В. В. Лазарєв, С. В. Липень та О. Ф. Скакун) розглядають правоохоронну функцію як внутрішню функцію держави [560], хоча правоохоронна сфера держави поширюється не лише на територію відповідної держави (власне на це й звертає увагу О. В. Харченко та інші дослідники [560]). Натомість М. В. Дзевелюк наголошує на тому, що розподіл функцій держави на внутрішні й зовнішні на сьогодні стає взагалі умовним: відбувається стрімка глобалізація, за якої практично всі країни пов'язані розгалуженою мережею

різноманітних взаємодій, що визначають характер виробництва, його обсяги, стандарти реалізації та загалом цінності й ідеали людей, а отже, діяльність сучасної держави дедалі активніше набуває міжнародного характеру, а діяльність всередині країни значною мірою залежить від зовнішніх політичних й економічних обставин [220, с. 71].

Крім того, у спеціальних наукових дослідженнях окремі автори розглядають не правоохоронну функцію держави, а правоохоронні функції держави. Зокрема, П. В. Онопенко переконаний у тому, що ці функції можна поділити на: 1) внутрішні правоохоронні функції держави, які охоплюють функції охорони прав та свобод особи, забезпечення правопорядку; 2) зовнішні правоохоронні функції держави, що складаються з участі держави в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені, а також участі в підтримці міжнародного правопорядку [535, с. 9–10]. Натомість Д. В. Пожарський вважає, що правоохоронна функція охоплює підфункції охорони конституційного ладу; охорони держави та її громадян; охорони та захисту прав і свобод особи; охорони власності; охорони культури й духовності суспільства; охорони природи тощо [583, с. 10]. Проте з наведеними позиціями не можна погодитись повною мірою, адже так звані внутрішні та зовнішні правоохоронні функції держави відображають сфери поширення правоохоронної функції держави, не утворюючи таким чином певні функції (хоча слід зважати на те, що в абз. 6 ст. 1 вже нечинного Закону України «Про основи національної безпеки України» 2003 року законодавець використовує термін «правоохоронні функції», що, на нашу думку, не використано в контексті функцій держави). Не є доцільним також дроблення правоохоронної функції на підфункції. Вказана обставина є досить важливою в межах досліджуваного питання, адже дозволяє зрозуміти повною мірою сутність реалізації правоохоронної функції, територіальні межі правоохоронної сфери, а отже, коло публічних службовців, яких можна віднести

до службовців, що знаходяться на публічній службі в правоохоронній сфері України.

Сутність правоохоронної сфери як соціально-правового явища вчені розкривають як відносно самостійний елемент правової дійсності [507, с. 9], правову форму руху соціальної матерії [839, с. 34], а також як одну з найважливіших підсистем охоронної сфери життєдіяльності суспільства [5, с. 80], де «за допомогою специфічних правових інститутів, форм і методів забезпечується функціонування держави та її інститутів, регулювання й захист суспільних відносин і соціальної якості – фізичної та духовної – особистості, соціальних груп і суспільства загалом від впливу на них небажаних з точки зору суспільства явищ і процесів» [6, с. 264; 839, с. 34]. Саме тому слід погодитися з тим, що правоохоронна сфера є однією з найважливіших у функціонуванні суспільства та наближенні його до громадянського [586, с. 22].

Аналізуючи структуру правоохоронної сфери, М. А. Мушинський, вважає, що цю систему утворюють явища, процеси й інститути, долучені до реалізації правоохоронної функції держави та охоронної функції права. До неї вчений зараховує такі елементи: 1) правоохоронна система (статичний елемент); 2) діяльність державних органів, що має правоохоронний вектор (динамічний елемент); 3) інституційно-функціональна частина правоохоронної сфери [507, с. 9, 17–19]. Зазначений підхід, на нашу думку, є дещо дискусійним, адже в загальному контексті правоохоронна система – це складова правової системи, яка охоплює також систему державних органів, а безпосередньо правоохоронна система – систему правоохоронних органів та публічну службу у відповідній сфері (певною мірою ця позиція відображена в наукових розвідках О. М. Головка [181, с. 56], Ю. Є. Аврутіна та І. М. Зубова [8, с. 17–29]). Водночас відповідний підхід можна вважати теоретично допустимим (якщо розглядати поділ компонентів як гранично умовний поділ), оскільки дозволяє розглянути

різні аспекти (динамічні, статичні та інституційно-функціональні) правоохоронної сфери.

На підставі проведеного аналізу можна дійти висновку, що структура правоохоронної сфери юридичної дійсності складається з таких компонентів:

1. *Правоохоронна система*. Цей феномен слугує предметом прискіпливої уваги українських і зарубіжних учених [120; 199; 403; 426–428; 569; 881], що є цілком закономірним, адже правоохоронна система є сукупністю державно-правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують захищеність людини від протиправних порушень [117], охорону правопорядку (у межах держави, а також міжнародного правопорядку). У цьому контексті слід погодитися з О. Л. Соколенко стосовно того, що правоохоронна система – це соціальна система, яка відображає єдність і взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання в правоохоронній сфері, організації системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та власне правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону й захист основ конституційного ладу, зокрема прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, законності і правопорядку» [724, с. 147].

Правоохоронна система як структурний елемент правоохоронної сфери, на думку М. А. Мушинського, є статичним елементом цієї структури та складається з таких компонентів: 1) визначена в програмних, концептуальних документах правоохоронна політика та стратегія політичного керівництва держави; 2) правоохоронні принципи, закріплені в законодавчих актах; 3) правотворчі органи, котрі визначають у створюваних ними нормативно-правових актах механізми охорони права; 4) нормативна основа правоохоронного механізму (система права, відображена в системі законодавства); 5) владно-організаційна основа правоохоронного механізму (система правоохоронних органів, а також відомств й органів, що виконують, серед іншого, правоохоронну функцію); 6) система недержавних установ і організацій, які створені на законодавчій

основі й виконують у взаємодії з державою (іноді – у конструктивній опозиції) правоохоронну функцію; 7) система процедурно-процесуальних норм, правил, прийомів, а також напрацювань юридичної практики, утілених у процесуальному законодавстві, прецедентах і правоінтерпретаційних актах; 8) юридична наука, що розробляє різні аспекти правоохорони; 9) джерела й засоби впливу на правосвідомість і правове виховання населення [507, с. 17–18].

2. *Діяльність публічних органів влади, що має правоохоронний вектор*. Те, що діяльність відповідних органів означена так званим правоохоронним вектором, засвідчує виконання цими органами правоохоронної діяльності. Загалом правоохоронна діяльність є діяльністю, зміст якої «визначається правоохоронною функцією держави» [695, с. 188] та є формою активно-владного ставлення правової держави до злочинів, адміністративних правопорушень, їхніх причин і наслідків, а також інших негативних протиправних явищ з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності [110, с. 45]. З огляду на це, досліджувану складову структури правоохоронної сфери юридичної дійсності М. А. Мушинський вважає динамічним елементом, який об'єднує такі взаємопов'язані складові: 1) діяльність політичного керівництва держави щодо вироблення правової політики, розробки загальної правоохоронної концепції, стратегії боротьби з правопорушеннями тощо; 2) діяльність правотворчих органів зі створення охоронних, а також процедурно-процесуальних норм права; 3) діяльність правоохоронних органів та інших органів, організацій, що виконують правоохоронну функцію, зокрема здійснюють: охорону громадського порядку; забезпечення громадської безпеки; виявлення та розкриття злочинів; слідство; правосуддя; конституційний контроль; загальний та відомчий нагляд і контроль за дотриманням законодавства; правовий захист тощо; 4) правоінтерпретаційна діяльність; 5) юридична допомога громадянам; 6) будь-яка інша діяльність,

спрямована на забезпечення прав і свобод людини, охорону особистих, корпоративних та загальнозначущих інтересів [507, с. 18].

У цьому контексті слід зауважити, що правоохоронну діяльність у нашій державі, як слушно зазначає Д. В. Мандич, певною мірою здійснюють усі органи державної влади та місцевого самоврядування. Водночас правоохоронні органи – це державні органи зі спеціальним статусом, для яких правоохоронна функція є основною та єдиною [473, с. 124]. Вказану позицію обстоюють також М. І. Мельник та М. І. Хавронюк, котрі наголошують на тому, що правоохоронні органи є лише тими державними органами, які функціонують у межах двох публічно-правових процедур (кримінально-процесуальної або ж адміністративної), а також протидіють злочинності, правопорушенням, що зумовлюють юридичну відповідальність виключно у сфері публічного права [486, с. 31–32].

Окреслений підхід до розуміння структури правоохоронних органів є вузьким [226, с. 124–125] і найбільш точним. Він фактично ґрунтується на п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [600], згідно з яким до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, НП України, СБУ, Військової служби правопорядку в ЗСУ, НАБУ, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні чи правоохоронні функції. Подібний підхід можна спостерігати й у підзаконних актах [615; 632]. Зокрема, у п. 1.2 Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом ДСА України від 29 липня 2011 року [616] зазначено, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби». В актуальній редакції абз. 10 п. 3 Порядку проведення інспектування

ДАС, її міжрегіональними територіальними органами від 20 квітня 2006 року [627] вказано, що правоохоронними органами є органи прокуратури, служби безпеки, НП України, підрозділи податкової міліції ДФС, НАБУ, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції.

Варто зауважити, що правоохоронна функція не тотожна правоохоронній діяльності держави, яка здійснюється або спеціально уповноваженими на те органами держави (правоохоронними), або структурними підрозділами певної кількості органів [155]. На нашу думку, слід розмежовувати органи, що виконують правоохоронну функцію, та правоохоронні органи. У цьому контексті не всі державні органи, що здійснюють означену функцію, є правоохоронними, однак усі правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію держави, що для них є пріоритетною (визначає соціально-правове призначення відповідного державного органу) [340].

3. *Інституційно-функціональна частина правоохоронної сфери*. Згідно з напрацюваннями М. А. Мушинського, цей елемент структури правоохоронної сфери юридичної дійсності складається з таких компонентів: 1) правосвідомість і правова культура, що визначають як якість усіх без винятку видів правоохоронної діяльності, так і поведінку осіб – об'єктів управлінського правоохоронного впливу; 2) елементи й деталі механізму правового регулювання, котрі спрямовані на реалізацію охоронної функції та становлять наукові абстракції різного рівня: а) правозастосовні, зокрема правоохоронні, правовідносини, юридичні факти, фактичні склади та стани; б) прийоми і засоби доказування; в) засоби переведення нормативного правового регулювання в індивідуальне; г) акти застосування права; д) заходи захисту, припинення та інші державно-примусові заходи; е) юридична відповідальність тощо [507].

Отже, *правоохоронна сфера України* є особливим соціально-правовим феноменом, що становить окремий дійсний структурний елемент правової

реальності, а також пріоритетну підсистему охоронної сфери життєдіяльності людини та громадянина, українського суспільства й держави, у якій за допомогою сукупності спеціальних засобів, форм і методів суб'єкти публічної адміністрації в результаті функціонування публічної служби, уповноваженої діяти у відповідній сфері, уможливлюють належне функціонування держави в межах встановленого правопорядку, легально запобігаючи та протидіючи різним суспільно шкідливим і суспільно небезпечним явищам.

Уточнення сутнісної характеристики правоохоронної функції, правоохоронної сфери, її структурних елементів, конкретизація змісту поняття публічної служби спонукають до формулювання визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері». Виконати вказане можна завдяки критичному аналізу наявних підходів до тлумачення цього терміна.

Розглянемо передусім базовий підхід до визначення досліджуваної категорії. Так, у межах цього підходу К. Ю. Мельник визначає поняття «правоохоронна служба» як вид державної служби, що становить професійну діяльність громадян України, які обіймають посади в правоохоронних органах, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, спрямованих на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань [485, с. 5]. Подібним чином тлумачить наведений термін український учений у галузі публічного управління Р. Г. Ботвінов, зазначаючи, що вказаний вид служби – це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції із забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина [115, с. 91, 95]. В. І. Шакун також вважає, що правоохоронна служба – державна служба, котра є «професійною службовою діяльністю громадян на посадах правоохоронної служби в державних органах, службах і установах, які здійснюють функції з забезпечення безпеки,

законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина» [845, с. 8].

Аналогічний підхід використовують також зарубіжні вчені [519, с. 137; 543, с. 11; 852, с. 199]. Причому певною варіацією цього підходу є тлумачення змісту розглядуваного виду публічної служби на підставі принципу пояснення сутності одного явища, шляхом вказівки на протилежне явище. Зокрема, казахський учений Е. Е. Дуйсенов тлумачить термін «правоохоронна служба» як особливий вид державно-службової діяльності, пов'язаної з притаманною лише цьому виду специфікою, досить відмінною від служби в державних органах, котрі не володіють статусом правоохоронної та військової [232, с. 34].

Аналізуючи наведені визначення розглядуваного поняття, можна стверджувати, що вчені однаково розуміють публічну службу в правоохоронній сфері як окремий вид публічної служби, професійної діяльності громадян на посадах державного органу. Причому науковці пов'язують цю службу виключно з державною службою. Розбіжність в означених визначеннях спостерігається в контексті уточнення цього органу:

1) дослідники зазначають, що цим органом є правоохоронний орган, що не дозволяє повною мірою з'ясувати сутність відповідного виду публічної служби з огляду на невизначеність поняття «правоохоронний орган»;

2) вчені зауважують, що цим органом є певний державний орган, який виконує особливі функції, однак наводять різні переліки відповідних функцій [360, с. 74].

Вартий уваги також інституційний підхід до визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері», який ґрунтується на розумінні цього виду публічної служби як адміністративно-правового інституту. Наприклад, Р. В. Нагорний, розглядаючи державну службу в правоохоронній сфері, пропонує нею вважати складну організаційну структуру, яка є невід'ємним елементом системи більш високого порядку – державної служби загалом, тобто

слугує соціально-правовим явищем, що становить адміністративно-правовий інститут підгалузі державної служби, наділений ознаками комплексності й системності [513, с. 5].

Крім того, українські вчені формулюють визначення поняття публічної служби певних державних органів, що функціонують у сфері правоохорони, наприклад, публічна служба в органах прокуратури, НПУ тощо. Так, А. А. Тогобіцька-Громова вважає, що служба в органах прокуратури як спеціальний вид публічної служби – це публічна професійна діяльність працівників органів прокуратури, які обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури функцій [774, с. 67] (слід зауважити, що військові прокуратури були ліквідовані під час реформи прокуратури 2019 року). Зазначене дає змогу констатувати спрощений підхід до тлумачення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері». У межах цього підходу вчені (зазвичай представники російської теорії адміністративного права) взагалі ототожнюють поняття «правоохоронна служба» та «правоохоронний орган» [730, с. 82]. Проте цей підхід, на нашу думку, є помилковим, адже поняття публічної служби в правоохоронній сфері є вужчим, ніж поняття «правоохоронний орган».

Викладене вище дає змогу стверджувати, що публічна служба в правоохоронній сфері України – це адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, який у практичній дійсності об’єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, наділених належним рівнем службової правосуб’єктності, на посадах у правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави та суспільства посадових завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів та виконання функцій цих органів на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Викладене дає підстави стверджувати, що публічна служба в правоохоронній сфері є особливим соціальним і правовим феноменом, без належного функціонування якого неможливе існування сучасної держави, а також панування права в суспільстві й державі загалом. Розглядуваній публічній службі притаманні ознаки складного системного утворення, яке, на думку вчених, означене «внутрішньою організаційною структурою, системоутворювальними зв'язками, зовнішнім і внутрішнім функціональним середовищем» [513, с. 5]. Причому, що стосується проблематики ознак цього виду публічної служби, переліку цих ознак, то в цьому контексті слід зауважити, що на відміну від визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері», в наявній науковій літературі відсутні певні тенденції до осмислення обсягу переліку ознак цього виду публічної служби, які би дозволяли узагальнити їх як певні підходи. Вказане становить самостійну значущу проблему для будь-якої демократичної держави, зважаючи на тісно пов'язане з нею питання юридичної відповідності виконання публічною службою завдань, а також методів, способів і засобів їх реалізації, тим, які є для них властивими. Цілком закономірним є те, що неврахування означеної юридичної відповідності може призвести до появи в практичній дійсності не лише дублювання функцій, а й зловживання та узурпації влади. Усе це здатне нівелювати панування права в державі, призвести до розбалансування системи публічних органів влади та/або до встановлення автократії. Саме тому досить важливим в окресленому питанні є врахування комплексу ознак публічної служби, а особливо – публічної служби в правоохоронній сфері, зважаючи на значущість правоохорони для індивіда, суспільства й держави загалом. Вказане дозволятиме більш конкретно розуміти те, коли публічна служба в інших сферах буде неправомірно поширювати свій вплив на правоохоронну сферу, реалізуючи певні завдання, що виконуються в цій сфері.

Визначаючи ознаки правоохоронної служби, Д. М. Бахрах виокремлює такі: 1) цій службі притаманний особливий вид вирішуваних завдань; 2) державні службовці правоохоронної служби є представниками влади з особливими повноваженнями; 3) правоохоронна служба має власну правову базу та відповідну систему спеціальних звань [71, с. 457–459]. На думку О. В. Димкова, С. М. Грязнова та Г. С. Черних, найбільш важливими ознаками правоохоронної служби є такі її риси: 1) основний зміст правоохоронної служби полягає в забезпеченні безпеки громадян, суспільства й держави, захист основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона громадського порядку; 2) особовий склад правоохоронної служби зобов'язаний виконувати свій професійний обов'язок «навіть в умовах підвищеного ризику для власного життя і здоров'я, причому в багатьох випадках зі зброєю в руках»; 3) наявність спеціальних правових актів, що регулюють організацію та проходження служби, правове становище службовців; 4) реалізація системи спеціальних звань і зовнішньої атрибутики (форменого одягу, службових знаків, погонів тощо); 5) проведення для службовців спеціальних обов'язкових занять у службовий час (професійна, вогнева, стройова, фізична підготовка), обов'язок службовців брати участь у зборах, навчаннях, змаганнях та інших планових заходах; 6) більш сувора дисципліна та єдиноначальність, які передбачають встановлення найсуворішої персональної відповідальності за виконання службових обов'язків; 7) підвищені вимоги до службовців, як під час прийому, так і під час проходження служби (за віком, через медичні показання тощо); 8) особливі правила притягнення службовців до юридичної відповідальності [233, с. 60].

Водночас Р. В. Нагорних виокремлює такі ознаки державної служби в правоохоронній сфері: 1) ця служба є формою зовнішнього вияву правоохоронної діяльності держави, що пов'язана з реалізацією її основних цілей, завдань і функцій в означеній сфері; 2) зазначена служба має ознаки організаційної підсистеми держави, тобто внутрішню структуру, ієрархічну

будову її складових та ін.; 3) ця служба слугує формою внутрішньої організаційної діяльності правоохоронних органів, зокрема у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів, що охоплює реалізацію цілей, завдань і принципів кадрової політики в правоохоронній сфері; 4) вказана служба є адміністративно-правовим інститутом у межах підгалузі державної служби, що містить адміністративно-правові норми та інші правові засоби, які забезпечують самостійний регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері забезпечення функціонування правоохоронних органів [513, с. 11–12].

Системний підхід до визначення ознак публічної служби в правоохоронній сфері спостерігається також у дослідженнях Є. Л. Петрашко. Зокрема, автор наголошує, що атрибутивні ознаки цієї служби можна умовно поділити на такі групи ознак: 1) системні ознаки (відображають належність правоохоронних органів до органів виконавчої влади); 2) функціональні ознаки (конкретизують сутність правоохоронної служби через зміст функцій, що реалізуються відповідними органами); 3) організаційні ознаки (характеризують організаційну особливість цього виду служби) [563, с. 30–31]. О. О. Ніколаєнко та С. М. Махіна, послуговуючись подібною логікою осмислення ознак публічної служби в правоохоронній сфері, виокремлюють такі дві основні групи: 1) системні ознаки – у системі державної служби визначено місце правоохоронної служби як одного з видів цієї служби; 2) інституційні ознаки, у контексті яких розглядувана служба усвідомлюється як: а) професійна діяльність; б) службова діяльність; в) діяльність громадян; г) діяльність, здійснювана в державних службах, органах та установах; д) діяльність, що полягає в реалізації функцій з приводу забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина; е) діяльність на посадах правоохоронної служби [521, с. 76–77].

Отже, беручи до уваги викладене, а також наведені науково-методичні підходи до розуміння ознак публічної служби в правоохоронній сфері, передусім

підходи до розуміння структури ознак публічної служби [153; 565, с. 139–140; 588; 591], правоохоронної функції [312; 686; 723, с. 851; 825, с. 215], правоохоронного органу [249, с. 149; 754, с. 10–12], правоохоронної діяльності [88, с. 40–45; 197, с. 424–426], доходимо висновку, що основними ознаками публічної служби в правоохоронній сфері України є особливі риси цієї діяльності, що поділяються на такі групи ознак:

1. *Загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері*. Різним видам публічної служби певною мірою притаманний комплекс спільних ознак, що характеризують публічну службу як єдине ціле. Цю позицію обстоює український учений-адміністративіст В. М. Столбовий, наголошуючи на тому, що загальні ознаки публічної служби притаманні всім її суб'єктам [752, с. 197]. Таким чином, не викликає сумнівів, що публічній службі в правоохоронній сфері властиві певні ознаки, які притаманні також й іншим підвидам публічної служби. До цих ознак можна зарахувати такі:

1) публічна служба в правоохоронній сфері є підзаконною. Вказана риса означає, що ця служба ґрунтується на законі та здійснює свої повноваження виключно в межах, порядку та в спосіб, встановлений у чинному законодавстві України та конкретизований у посадових інструкціях. Крім того, підзаконний характер публічної правоохоронної служби, як зазначає Р. Г. Ботвінов, виявляється в наявності чіткої та особливої системи нагляду за законністю в діяльності її службовців [110, с. 47]. Ця обставина, на нашу думку, вказує на те, що навіть загальні ознаки публічної служби в контексті публічної служби в правоохоронній сфері сутнісним чином «переломлюються» з огляду на важливість функцій, які здійснюються цією службою;

2) публічна служба в правоохоронній сфері виконує свої повноваження відповідно до комплексу правових принципів. Проте, на відміну від інших підвидів публічної служби, досліджувана публічна служба ґрунтується у своїй діяльності на комплексі загальноправових, галузевих адміністративно- і трудо-

правових, а також спеціальних правових принципів (ці принципи більш детально буде розглянуто в межах підрозділу 1.4 цього дослідження);

3) публічна служба в правоохоронній сфері є професійною діяльністю. О. А. Файєр зауважує, що професійна діяльність – це вид трудової діяльності професіоналів, які володіють комплексом спеціальних теоретичних знань і практичних навичок, набутих у результаті спеціальної підготовки й досвіду роботи, мають високу ділову репутацію та володіють професійною етикою, зміст якої складається з доцільної зміни та перетворення навколишнього середовища шляхом виконання покладених на них особливих професійних обов'язків і здійснюючи надані ним для цього права, та діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам. Отже, професійна діяльність – це цілком реальний, а не абстрактний феномен, який за належного стану й інтенсивності забезпечує належне функціонування суспільно-правової системи, а за неналежного стану – руйнує її [804, с. 128, 130]. Саме тому чеські вчені цілком слушно вважають професійних публічних службовців фундаментом ефективного функціонування публічного сектору [905]. Професіоналізм публічної служби особливо значущим є в правоохоронній сфері, адже «саме високий професіоналізм є головною вимогою до осіб, які обрали професією правоохоронну діяльність» [110, с. 48]. Професіоналізм є якісною характеристикою вказаних публічних службовців, адже слугує певною гарантією того, що функції держави в правоохоронній сфері будуть виконуватись належним чином (у загальному значенні гарантією є те, що службовці, обіймаючи посади в правоохоронних органах, повинні мати достатню для належного виконання завдань і функцій спеціальну підготовку та протягом проходження служби вдосконалювати свої професійні знання й навички);

4) публічна служба в правоохоронній сфері як частина організаційної діяльності держави є особливою компетентною діяльністю в певних суб'єктах публічної адміністрації (та в їх апараті). Це пояснюється тим, що публічна служба об'єктивується лише в діяльності державних органів та органів місцевого

самоврядування, однак розглядуваний підвид публічної служби повною мірою здійснюється саме в державних органах, що вповноважені виконувати правоохоронну функцію держави, зокрема в національних правоохоронних органах України. Отже, особливим для розглядуваного підвиду публічної служби є те, що зміст діяльності відповідних публічних службовців полягає в безпосередньому практичному виконанні завдань і функцій правоохоронного органу, яка здійснюється не лише професійно, а й компетентним чином.

У цьому контексті Ю. Г. Кальниш та А. Л. Сухорукова зазначають, що компетенція є складною правовою категорією, «структура якої складається не лише з прав та обов'язків, а й із предметів ведення, які є першим елементом компетенції» [287, с. 9]. Таким чином, компетенційний елемент характеристики публічної служби в правоохоронній сфері України демонструє певні закономірності розподілу між суб'єктами публічної служби в правоохоронній сфері завдань, повноважень і відповідальності (позитивної юридичної відповідальності), особливості взаємодії правоохоронних органів тощо;

5) публічна служба в правоохоронній сфері має владний характер. Державні органи, як зазначає український адміністративіст Д. І. Голосніченко, не можуть функціонувати без наділення в законний спосіб їх відповідними повноваженнями, котрі розглядають як елемент характеристики відповідних органів влади, їхніх посадових осіб. Водночас вказаним повноваженням притаманна така ознака, як владність, що «свідчить про генезис цього феномена, походження його від влади народу» [182, с. 92]. Виняток не становить і публічна служба в правоохоронній сфері, владність якої виявляється в здатності спрямовувати поведінку людей на реалізацію державних і суспільних інтересів. Найяскравіше ця властивість, на думку вчених, розкривається в контексті відносин між суб'єктами правоохоронної діяльності та суб'єктами злочинів (чи суб'єктами адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків), адже будь-який правопорушник, незалежно від власного бажання й волі, має

неухильно виконувати законні вимоги, що висувають йому суб'єкти правоохоронної діяльності [110, с. 45];

6) публічна служба в правоохоронній сфері пов'язана з комплексом обмежень прав і свобод публічних службовців, що є гарантією належного виконання цими службовцями завдань та функцій. Загальний перелік обмежень і заборон, що стосуються призначення на посаду, закріплено в ст. 32 Закону України «Про державну службу», а додаткові обмеження та заборони для розглядуваної категорії публічних службовців конкретизовано в спеціальних законодавчих актах (більш детально це питання розкрито в розділі 3 дослідження);

7) публічна служба в правоохоронній сфері ґрунтується на засадах добровільності. Учені зазначають, що правоохоронна служба, на відміну від військової, комплектується не на основі призову на службу, а суто на добровільній основі (за контрактом) [233, с. 60]. Ця обставина відображає загальну засаду добровільності вступу на публічну службу та приватно-правовий принцип свободи договору (контракту).

З цього приводу, зокрема, український учений І. П. Греков зауважує, що прийняття на роботу здійснюється виключно за угодою сторін, що є основною правовою формою, яка опосередковує їх вільний вибір. Таким чином, весь персонал державної служби комплектується на добровільних засадах, що є цілком закономірним, адже інша позиція свідчила б про існування примусової праці на державному рівні. Крім цього, на думку теоретика, добровільність вступу в службово-трудові відносини передбачає свободу волевиявлення не лише майбутнього державного службовця, а й державної інституції. Остання має право укладати трудовий договір на власний розсуд, оскільки одним із принципів найму є свобода вибору у сфері формування кадрового потенціалу [190, с. 10–11];

8) публічна служба в правоохоронній сфері фінансується за рахунок коштів державного бюджету. Вказане стосується передусім заробітної плати державних службовців (тобто винагороди, яка зазвичай обчислена в грошовому виразі та яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу [649]). Цю плату вони одержують за рахунок коштів державного бюджету, що прямо передбачено в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу».

Підбиваючи підсумок проведеного аналізу, узагальнення та систематизації загальних ознак публічної служби в правоохоронній сфері України, можна дійти висновку, що виявлені ознаки дозволяють розглядати публічну службу в досліджуваній сфері як повноцінної частини системи публічної служби. Крім того, результати аналізу окремих ознак вказаної публічної служби, які є загальними для публічної служби загалом, переконують, що особливості природи публічної служби в правоохоронній сфері закономірно позначаються й на характеристиці її загальних ознак [348, с. 131].

2. *Особливі інституційні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері*, що складається з ознак, які обумовлені обставинами здійснення професіональної служби в правоохоронних органах та відповідною реалізацією функцій цих органів. До вказаних ознак слід віднести такі:

1) публічна служба в правоохоронній сфері безпосередньо стосується правоохоронних органів – здійснюється в органах, що уповноважуються законом на провадження правоохоронної діяльності. Так, Р. В. Нагорних зазначає, що правоохоронні ознаки притаманні службі в органах, які належать до правоохоронних [509, с. 16]. Вказане є очевидним з огляду на те, що саме публічна служба у вказаній сфері забезпечує функціонування відповідних державних органів, що є її однією з найбільш значущих рис. З цього приводу український науковець Р. Г. Ботвінов зазначає, що «накладення на правоохоронну діяльність принципів державної служби визначає її специфіку як

особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що вказана діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації та здійснення – службою, тобто службовою діяльністю професіоналів, яких наймає держава для виконання завдань правоохорони» [110, с. 47];

2) публічна служба в правоохоронній сфері спрямована на реалізацію особливої комплексної (безпосередньої та похідної) правоохоронної мети. Зазначена риса публічної служби вказує на її соціально-правове значення, відображає характерну рису правоохоронної функції держави, її мету, що позначається на меті відповідної служби. На думку сучасних дослідників, основною метою публічної служби в правоохоронній сфері в умовах реалізації демократичної парадигми розвитку держави та суспільства є фундаментальні положення конституційного акта, що стосуються пріоритету прав і свобод особи над інтересами суспільства й держави. Водночас, як зазначає Р. В. Нагорних, «пріоритетність інтересів особистості над інтересами держави та суспільства дозволяє зробити важливий висновок про те, що в сучасних умовах розвитку держави весь її механізм, зокрема правоохоронна система, мають бути орієнтовані на максимально повне задоволення інтересів особистості» [513, с. 7]. Однак, на нашу думку, з цією позицією не можна погодитись повною мірою, адже окреслений підхід не дозволяє повноцінно осмислити мету публічної служби в правоохоронній сфері.

Мета публічної служби в правоохоронній сфері є складною науковою категорією, що відображає, з одного боку, функціональне призначення цього виду публічної служби відносно державного органу, у якому вона здійснюється (безпосередня мета), а з іншого – функціональне та соціально-правове призначення цього виду публічної служби стосовно функції відповідного державного органу (похідна мета) [177, с. 115–116]. Дійсно, мета публічної служби в правоохоронній сфері є глибшою, ніж та, на яку вказує Р. В. Нагорних, зважаючи на особливості правоохоронної функції та діяльності, систему їхніх

ознак. Вказане, серед іншого, пояснюється ознаками, у яких фіксується сутність правоохоронного органу (як уже зазначалось, особливості виду публічної служби похідні від функцій того органу, де вона передбачається [508, с. 98] це стосується і мети цієї служби), головним чином: а) правоохоронний орган виникає в контексті поділу державної влади; б) частина державного механізму відокремлюється з метою правової охорони суспільних відносин, прав і законних інтересів особистості від свавілля; в) цей орган здійснює правоохоронну діяльність – особливий вид державної діяльності; г) правоохоронна діяльність пов'язана із застосуванням державного примусу в межах відповідних повноважень; д) правоохоронний орган підпорядкований цілям і завданням державної правоохоронної політики; е) правоохоронний орган є незалежним у межах компетенції, встановленої законом; ж) правоохоронні органи внутрішньо диференціюються на органи, означені особливими способами, сферами діяльності, а також власним кадровим складом [180]. Отже, публічна служба в правоохоронній сфері забезпечує функціонування правоохоронного органу та нормальну життєздатність держави й суспільства, членів цього суспільства, тобто забезпечує комплексний пріоритетний напрям державної політики, що власне є метою її діяльності.

Таким чином, аналізуючи мету публічної служби в правоохоронній сфері України, можна констатувати комплексну правоохоронну мету цієї служби, що складається із:

а) безпосередньої мети публічної служби в правоохоронній сфері. У загальному значенні мета державної служби, як зазначає С. М. Серьогін, є «упорядкуванням та підвищенням ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій державної служби» [698, с. 61]. У цьому контексті Ю. О. Загуменна слушно наголошує на тому, що належна реалізація

правоохоронних функцій є основою для подальшої розбудови України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави [250, с. 4]. Водночас, вказуючи на те, що певний правоохоронний орган не достатньою мірою здійснює ті чи інші покладені на нього функції, насправді ми маємо на увазі те, що публічні службовці цього державного органу неспроможні функціонувати таким чином, щоб завдяки виконанню службових функцій, належним чином (раціонально та оптимально, найбільш ефективно загалом) досягати мети існування цього правоохоронного органу» [177]. Тобто безпосередня мета вказаної публічної служби полягає в належному підтриманні та забезпеченні функціонування правоохоронного органу у відповідних умовах практичної дійсності;

б) похідної мети публічної служби в правоохоронній сфері. Зауважимо, що спільна діяльність (або життєдіяльність) людей як спосіб збереження та відтворення соціального на всіх щаблях розвитку людської цивілізації завжди була пов'язана з впорядкованими соціальними відносинами. Адже «конкретні (фактичні) суспільні відносини – це завжди впорядковані соціальні відносини між людьми. Немає цієї впорядкованості – отже, немає й самих суспільних відносин, немає організованого людського суспільства як надорганічної реальності, виокремленої з природного, органічного світу» [6, с. 219]. Якщо на ранніх етапах існування суспільства відповідними регуляторами суспільних відносин були різні звичаї (зокрема звичаєве право), релігійні правила поведінки, заборони тощо, то в подальшому цим регулятором стали правові норми. Таким чином, правові норми від початку були важливою юридичною гарантією встановленого порядку в суспільстві, який повинен був підтримуватись повноважним і впливовим органом, що забезпечував би повну життєздатність норм, у яких закріплювались ті чи інші норми поведінки членів суспільства. Ця діяльність, відповідно, є правоохоронною, а органом – правоохоронний орган, що виявляється в практичній дійсності завдяки діяльності публічних службовців

цих державних органів. Причому діяльність означеного виду публічної служби не лише зводиться до підтримання функціонування відповідного державного органу, а й виявляється в здійсненні функцій цього органу.

Український науковець Ю. М. Коломієць зауважує, що правоохоронна функція держави забезпечує виживання, або збереження, суспільства як цілісності, а також існування та благополуччя особистості в ньому (це є цілком закономірним, адже держава, охороняючи законні права й інтереси особи, водночас охороняє свої інтереси та інтереси всього суспільства [155, с. 108]). Це, на думку вченого, обумовлено тим, що вказана функція «передбачає гарантований захист прав і свобод громадян через встановлення ефективного правового порядку, забезпечення законності, захист суверенітету, територіальної цілісності, національної безпеки і державного кордону» [335, с. 102–103, 105]. Отже, публічна служба в правоохоронній сфері забезпечує нормальну життєздатність держави та суспільства, членів цього суспільства, особи, підтримує у відведених межах міжнародний правопорядок шляхом виконання тих чи інших посадових функцій, котрі випливають із функцій відповідного державного органу;

3) публічна служба в правоохоронній сфері є переважно правозастосовною діяльністю. Осмислення сутнісної природи вказаної публічної служби у вузькому значенні, зокрема як правоохоронної служби, дає підстави стверджувати, що вона в практичній дійсності об’єктивується у виконавчій діяльності. На цю обставину також звертає увагу Р. Г. Ботвінов, наголошуючи на тому, що публічна правоохоронна служба не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість чи правосуддя. Так, «виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, притаманні виконавчій владі» [110, с. 47] Утім вважаємо вказану позицію дещо сумнівною, адже публічна служба в правоохоронній сфері здійснює правозастосовну діяльність як основну свою діяльність, не обмежуючись нею. Не викликає

сумнівів той факт, що окремі посадові особи правоохоронних органів володіють нормотворчими повноваженнями, реалізуючи які, вони розробляють і приймають (затверджують) нормативно-правові акти, що уточнюють положення чинного законодавства нашої держави в правоохоронній сфері;

4) публічна служба в правоохоронній сфері реалізує специфічні функції, виконувати які можуть лише відповідні публічні службовці. Розглядаючи функції публічної служби в правоохоронній сфері в загальному контексті (більш детально це питання буде розглянуто в межах підрозділу 1.3 дослідження), а також беручи до уваги мету існування та функціонування цієї служби, можемо дійти закономірного висновку, що ця служба у функціональному значенні безпосередньо пов'язана з охороною правового порядку. Зокрема, аналізуючи цю ознаку публічної служби в правоохоронній сфері, вчені зазначають, що функціональне середовище державної служби в правоохоронній сфері є різноманітним та охоплює широке коло суспільних відносин, урегульованих правом й охоронюваних державою, передусім суспільні відносини, пов'язані з: а) дотриманням і захистом невід'ємних та невідчужуваних основних прав і свобод людини та громадянина, закріплених у конституційному акті; б) забезпеченням нормального існування суспільства загалом та його інститутів (тобто із забезпеченням громадського порядку та громадської безпеки); в) забезпеченням безпеки держави, її суверенітету й територіальної цілісності тощо. На думку дослідників, «у сукупності всі три групи суспільних відносин можуть бути приведені в стан врегулювання й об'єднані загальним поняттям "правопорядок", яке є максимально широким і характеризує загальний об'єкт правового захисту, а також функціональне середовище державної служби загалом і в правоохоронній сфері зокрема» [513, с. 6];

5) публічна служба в правоохоронній сфері здійснюється в межах особливого режиму та умов перебігу службових відносин. Попри те, що для публічних службовців у правоохоронній сфері також застосовним є принцип

гідної праці (ідеться про положення, згідно з яким праця має бути безпечною та не повинна шкодити здоров'ю працівника, а його життя під час роботи має бути захищеним [729, с. 77]), сутнісний характер діяльності цих службовців об'єктивно унеможливлює повну та достатню реалізацію зазначеного принципу на відповідні службові відносини. Вказане пояснюється тим, що діяльність відповідних публічних службовців є багатоаспектною та, серед іншого, передбачає блокування соціальних відхилень, дотримання режимів і загальнообов'язкових правил поведінки в соціумі, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів [158, с. 156]. Тому цілком очевидним є те, що діяльність публічних службовців у правоохоронній сфері досить часто пов'язана з численними ризиками для їхнього життя та здоров'я (не лише фізіологічного, а й психологічного), які намагається мінімізувати держава шляхом надання цим службовцям комплексу адміністративно-правових та інших публічних повноважень, права застосувати фізичну силу, забезпечення спеціальними засобами оборони й захисту (зокрема зброєю) тощо;

6) публічна служба в правоохоронній сфері має власну нормативно-правову базу, положеннями якої врегульовується організація та проходження служби, адміністративно-правове та соціально-правове становище службовців (більш детально ця ознака буде розкрита в межах підрозділу 1.5 цієї наукової праці);

7) публічна служба в правоохоронній сфері є організаційною підсистемою держави, яка має внутрішню структуру, а також сувору ієрархічну побудову її складових (цю ознаку більш детально буде розкрито в межах підрозділу 2.1 дослідження);

8) публічна служба в правоохоронній сфері має власну систему спеціальних звань і зовнішньої атрибутики. Це означає, що публічні службовці в правоохоронній сфері мають власний формений одяг та службові знаки (більш детально цю ознаку буде розкрито в межах підрозділу 2.3 дослідження);

9) публічна служба в правоохоронній сфері передбачає підвищені вимоги до службовців як під час прийому, так і під час проходження служби, а також більш суворі, порівняно з публічними службами в інших сферах, дисциплінарні вимоги до виконання службових обов'язків і відповідальність за порушення цих обов'язків [356, с. 188].

Отже, підбиваючи підсумки, слід зауважити, що найбільш повно досліджувана публічна служба відображається саме в діяльності державних службовців, котрі перебувають на службі в правоохоронних органах України, безпосередньо реалізуючи правоохоронну функцію держави. Означений безумовний зв'язок цієї функції держави з функціонуванням публічної служби в правоохоронній сфері також дозволяє її розглядати в концептуальному аспекті, зокрема як особливий соціальний і правовий феномен, без належного функціонування якого неможливе існування сучасної держави, а також панування права в суспільстві та державі загалом.

Саме тому широкий інституціональний контекст осмислення публічної служби в правоохоронній сфері, котрим охоплено всіх публічних службовців, які, виконуючи свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняючи таким чином правопорядок, права і свободи людини та громадянина, є не цілком коректним та не може вважатися таким, що сприяє узгодженості інститутів і точності адміністративного права. Тому в подальших дослідженнях проблематики публічної служби в правоохоронній сфері доцільно орієнтуватися на особливості функціонування саме правоохоронних органів та їхніх службовців, хоча й поняття «публічна служба» також охоплює як свій вид органи місцевого самоврядування. Цю позицію підтверджують результати, отримані в процесі аналізу загальних ознак (ідеться про те, що відповідна публічна служба є підзаконною, професійною діяльністю, має владний характер тощо) та особливих (інституційних) ознак (такими ознаками є, наприклад, те, що розглядувана публічна служба спрямована на реалізацію особливої комплексної

правоохоронної мети, виконує специфічні функції, виконувати які можуть лише відповідні публічні службовці тощо) публічної служби в правоохоронній сфері.

1.3. Завдання та функції публічної служби у правоохоронній сфері України

Завдання та функції будь-якої служби (як публічної, так і приватної) вказують на те, що саме повинні робити службовці, досягаючи мети існування цієї служби, а також те, яким саме чином цю мету буде досягнуто. Нормативне визначення завдань і функцій служби є передумовою повноцінного функціонування органу, у якому об'єктивується відповідна служба. Звісно, вказане стосується передусім публічної служби, що пояснюється метою її створення. Актуальність цього питання виявляється в контексті проблематики завдань і функцій публічної служби в правоохоронній сфері, від діяльності якої залежить не лише нормальне функціонування суб'єктів правоохоронної діяльності, а й правовий порядок у державі, а отже, безпечність соціально-правового, економічного, політичного та культурного буття фізичних і юридичних осіб. Водночас, з огляду на те, що в нашій державі нині спостерігаються численні кризові явища (глобального, регіонального та національного характеру), котрі порушують правопорядок, з'ясування завдань і функцій публічної служби в правоохоронній сфері слід визнати одним з найбільш нагальних теоретичних питань адміністративного права, вирішення якого сприятиме подальшим науковим розробкам щодо оптимізації діяльності вказаної публічної служби зі здійснення охорони правового порядку в нашій державі.

Крім того, проблематика завдань і функцій публічної служби в правоохоронній сфері України ще не була предметом комплексного дослідження, яке враховувало б останні досягнення регулятивної діяльності нашої держави, зокрема реформи законодавства про державну службу 2019 року, а також реформу правоохоронної системи України. Водночас це питання певною мірою

досліджували чимало українських учених-адміністративістів, зокрема І. М. Білодід, В. Г. Гриценко, Д. Л. Лемеш, О. М. Музичук, А. В. Носач, П. В. Онопенко, В. М. Панов, С. М. Серьогін, М. В. Сіцінська та інші вчені. Відповідні наукові праці цих та інших дослідників становитимуть теоретичну базу дослідження завдань і функцій публічної служби в правоохоронній сфері України.

Аналізуючи завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, передусім необхідно зауважити, що тривалий час перелік завдань державної служби загалом не окреслювався в законодавстві України про цю службу [298, с. 284], хоча в загальному значенні ці завдання, на думку Н. А. Липовської, зрештою визначаються потребами й волею соціуму, зокрема його першосуб'єкта – народу [448, с. 2]. Що ж стосується сьогодення, то в чинному Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року перелік завдань державної служби законодавцем складено в комплексі з переліком функцій цієї служби. Водночас, попри близькість понять завдань і функцій, вони не є тотожними.

У тлумачних словниках сучасної української мови слово «завдання» філологи тлумачать таким чином: заздалегідь визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [143, с. 378]. З огляду на зазначене, слід погодитися з В. В. Лагодієнком стосовно того, що завданнями є конкретні та вимірювальні показники для досягнення цілей. Водночас вказані показники мають відповідати таким критеріям: 1) відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації (завдання повинні передбачати реалізацію конкретних дій, бути докладними, зрозумілими, вказувати чіткий напрям іншим); 2) бути кількісно вимірюваними, що дасть змогу оцінити їхні досягнення; 3) бути в міру складними, але не повинні вимагати неможливого (завдання завжди мають відповідати наявним ресурсам); 4) вказувати на результат; 5) повинні

передбачати часові межі реалізації [438, с. 56–57]. Осмислюючи поняття «завдання» в контексті юридичної науки, зазначимо, що, наприклад, український адміністративіст В. О. Бурбика це поняття визначає як конкретизацію шляхів досягнення поставленої мети [128, с. 41].

Поняття функцій у тлумачних словниках визначено як: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його вияву та змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [143, с. 1552]. Таким чином, функції, так само, як і завдання, є кількісно вимірюваними, однак, на відміну від завдань, вони відображають способи реалізації мети, та зазвичай не передбачає часових меж (якщо йдеться про постійні функції).

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що функції – це комплекс дій, якими реалізуються мета й завдання. Вказане також пояснює те, що в теоретичному та практичному контексті завдання того чи іншого органу публічної влади регламентуються, розглядаються в контексті з метою та цілями створення та функціонування цього органу. Наприклад, у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року зазначено, що основними цілями й завданнями державної служби як інституту української держави є:

1) охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина;

2) забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

З'ясовуючи перелік завдань публічної служби в правоохоронній сфері України, сутність їх структурних елементів, необхідно попередньо розглянути наукові напрацювання вчених стосовно завдань публічної служби, завдань

правоохоронної сфери й системи України, державних органів у правоохоронній сфері нашої держави.

Загалом, як зазначає вірменський правник А. Р. Єзекян, завдання публічної служби поділяються на такі три групи: 1) функціональні завдання (завдання соціально-економічної сфери, охорони громадського порядку); 2) допоміжні завдання (сприяють виконанню головних завдань і здійснюються тими особами, що забезпечують управління кадрами та майном, розробку документів, юридичну службу тощо); 3) завдання управління (охоплюють розробку політичної лінії служб, безпосереднє управління адміністративними одиницями та здійснюються за допомогою співпраці з політичною владою) [236, с. 7]. У цьому контексті доцільно розглянути завдання саме державної служби.

Наприклад, українська дослідниця М. В. Сіцінська вважає, що основними завданнями державної служби є: 1) охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян; 2) досягнення стійкості засад і цілісності держави; 3) виконання вимог Конституції та законів України, постанов органів державного управління; 4) забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів виконання управлінських завдань; 5) подальша демократизація шляхів формування та діяльності апарату викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи службовців [709, с. 305]. Натомість киргизькі правники Е. Базарбай та Н. Шеріпов основними завданнями державної служби визнали такі: 1) охорона конституційного ладу, створення умов для розвитку громадянського суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особи, захист прав, свобод та законних інтересів громадян; 2) формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів; 3) забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції; 4) удосконалення умов

державної служби та професійної діяльності державних службовців; 5) забезпечення дії принципу відкритості в діяльності державних службовців і державних органів; 6) створення та підтримання в державних органах сприятливих міжособистісних відносин, які забезпечували б розвиток позитивних особистих якостей працівників [53, с. 174–175].

С. М. Серьогін виокремлює такі основні завдання державної служби: 1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона конституційного ладу України; 2) створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного й соціального партнерства; 3) формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей, здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату; 5) комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійним чином виконувати власні посадові обов'язки; 6) удосконалення умов професійної діяльності державних службовців; 7) забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі; 8) забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; 9) створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування [698, с. 62].

Слід зауважити, що завдання в правоохоронній сфері становлять комплекс дій, за допомогою яких досягається цілком конкретна мета – охорона правового порядку, а отже, прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, юридичних осіб. Водночас вони є багатогранними [21, с. 251]. Причому, на думку С. Г. Брателя, завдання правоохоронної сфери складаються з декількох

напрямів, що залежать від спеціалізації тих органів, які виконують домінуючу функцію. У цьому контексті основними завданнями є «здійснення діяльності із забезпечення охорони учасників кримінального судочинства, діяльності органів прокуратури, діяльності органів досудового розслідування, діяльності із захисту державної (національної) безпеки, державного кордону й охорони правопорядку» [119, с. 57–58]. Що ж стосується правоохоронної системи, то її завдання, як зазначає український дослідник І. М. Білодід, доцільно поділяти на такі групи завдань: 1) загальні завдання, тобто ті, що притаманні всім правоохоронним органам (захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності; забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; забезпечення фінансової безпеки держави; забезпечення публічного порядку та громадської безпеки; контроль та нагляд за дотриманням законодавства фізичними та юридичними особами); 2) спеціальні завдання, тобто ті, які притаманні лише окремим правоохоронним органам (стосуються кожного правоохоронного органу окремо, визначають специфіку його діяльності та призначення в державі) [94, с. 32].

Отже, викладене вище дає змогу стверджувати, що *завдання публічної служби в правоохоронній сфері* – це похідний від мети діяльності цієї публічної служби обсяг роботи в правоохоронній сфері, що визначає шляхи досягнення окресленої мети. Вказані завдання поділяються на такі три групи:

1. *Загальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України*. На думку провідного українського юриста М. І. Іншина, розглядаючи питання про завдання державної служби, слід ґрунтуватися на тому, що в нашій державі формується єдина за своїми організаційними, нормативно-правовими, кадровими й інформаційними засадами державна служба [269, с. 41]. Вказаний висновок, на нашу думку, певною мірою можна поширити на публічну службу загалом. З цього випливає, що будь-який вид публічної служби, а також їхні підвиди тією

чи іншою мірою виконують комплекс спільних завдань, який обумовлений лише тим фактом, що ця служба стосується публічної служби України (незалежно від того, якою мірою стосується – слугує видом публічної служби чи як її підвидом).

Вказану позицію обстоює низка інших учених-адміністративістів. Зокрема, Х. А. Аккаєва наголошує на тому, що кожен державний орган має обов'язок щодо реалізації призначених лише для нього специфічних завдань, хоча «всі органи покликані забезпечити вирішення завдань, які стоять перед державою» [20, с. 108]. Крім того, окреслену позицію частково підтверджує чинне законодавство про державну службу, що випливає з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу», яка закріплює основні завдання державної служби, без застережень відносно тих чи інших сфер функціонування цієї служби. Звісно, слід ураховувати, що згідно з ч. 3 ст. 3 цього Закону, дія відповідного законодавчого акта не поширюється на окремі категорії державних службовців. Утім, аналізуючи спеціальні законодавчі акти, котрими врегульовується діяльність цих спеціальних категорій державних службовців, можна дійти висновку, що вони тією чи іншою мірою виконують загальні завдання державної служби.

Таким чином, публічна служба в правоохоронній сфері України виконує загальні завдання державної служби нашої держави, які конкретизовані в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу».

2. *Спеціальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України*. До цієї групи завдань розглядуваного виду служби належать завдання, що випливають безпосередньо із сутності діяльності держави у сфері правоохорони, тобто ті функції, які стосуються виключно правоохоронних органів та відповідної публічної служби. Серед цих завдань можна навести такі:

1) виявлення загроз існуючому правопорядку. Р. Г. Ботвінов зазначає, що істотною рисою правоохоронної діяльності є її предметність. Правоохоронна діяльність як і будь-яка інша людська діяльність є ставленням суб'єктів до

навколишнього соціального світу з метою його перетворення. Цей світ протистоїть суб'єктам як об'єкт (предмет) їхньої дії. Певна річ, учасникові охорони правопорядку протистоїть не весь навколишній світ, не вся політико-правова дійсність, адже в цьому контексті активно-творче ставлення держави, його органів зорієнтоване передусім на боротьбу з різними порушеннями права. Тому, саме «сукупність негативних протиправних явищ передусім протистоїть державі як предмет її правоохоронної дії, у процесі якої держава прагне до їх перетворення» [110, с. 45]. З огляду на це, публічна служба в правоохоронній сфері, переслідуючи мету свого функціонування, протистоїть порушенням правового порядку ще до моменту їх виникнення, створюючи необхідні спеціальні адміністративно-правові та кримінально-правові умови попередження цих порушень, а саме виявляючи ті чи інші ризики, які можуть обумовлювати відповідні правопорушення (зокрема, ризики зниження ефективності діяльності публічної служби в правоохоронній сфері);

2) попередження (профілактика) та припинення порушень правопорядку. Слід зважати на те, що профілактика (попередження) правопорушень – це «діяльність (процес) утілення в життя комплексу заходів, спрямованих на викорінення вказаного явища, а також причин та умов, які його породжують» [227, с. 198–199]. Водночас профілактика правопорушень, як зазначає О. М. Макаренко, є також особливим видом соціального управління, що має на меті зниження інтенсивності процесів детермінації правопорушень, нейтралізацію дії її причин та умов для обмеження правопорушень до соціально прийнятного рівня. Ця профілактика також виявляється в різноманітній за формами діяльності, що спрямована на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на правопорушення, будучи інтегрованою, багаторівневою взаємодією та взаємозалежністю елементів системи, котра створена для здійснення функцій боротьби з протиправними вчинками [464, с. 119].

Поняття припинення порушень правопорядку вчені зазвичай розуміють як дії щодо примусового припинення правопорушень, запобігання або зменшення їх шкідливих наслідків, застосування запобіжних заходів до правопорушників (зокрема фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, згідно з чинним законодавством) [433, с. 67]. Причому адміністративними заходами припинення правопорушень є примусове зупинення протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного проступку, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [704, с. 21];

3) зменшення латентності злочинності. В Україні, як і всіх інших державах світу, порушення норм чинного законодавства перевищує ту кількість правопорушень і злочинів, які помічаються, реєструються публічними службовцями в правоохоронній сфері. Саме тому, як зазначають учені, завданням правоохоронних органів є не лише протидія злочинності, а й зменшення рівня її латентності [253, с. 178]. Причому латентність злочинності – це ознака, що відображає реальну ситуацію в країні, за якої певна частина злочинності залишається неврахованою [387, с. 38].

Запорукою зменшення латентності правопорушень і злочинів є використання комплексу загальних та спеціальних способів, засобів і методів, що впливають на причини, які зумовлюють відповідну латентність [362, с. 209]. Основними способами зменшення латентності корупційної злочинності Н. З. Магас називає: проведення різноманітних заходів для підвищення правосвідомості громадян і сприяння довірі до правоохоронних органів; передбачення винагороди за повідомлення про злочин; тимчасове передбачення відповідальності за неповідомлення про корупційний злочин; удосконалення правового статусу викривачів [458, с. 86, 89]. У контексті досліджуваного питання це означає, що публічна служба в правоохоронній сфері своєю діяльністю покликана підвищувати довіру суспільства до цієї служби, серед

іншого: ефективно та завжди в межах законодавства протидіяти правопорушенням, припиняти їх; діяти прозоро (наскільки це можливо), керуючись принципом «людина – найвища соціальна цінність» тощо;

4) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Загальновідомо, що несправедливий нормативно-правовий акт про відповідальність, зокрема в період соціальної та культурної кризи в державі, не здатний сприяти подоланню кризових явищ. Навпаки, ця «драконтова міра» буде загострювати соціальний конфлікт, провокувати нові конфлікти в суспільстві, культивувати практичне вираження антисоціального стану людини, обумовлювати зростання правового нігілізму, знецінювати в очах громадян цінність держави, нівелюючи їх потребу в державі [177, с. 48]. Не менш негативними будуть наслідки, коли норми законодавства про юридичну відповідальність є справедливими, однак вони застосовуються повноважними суб'єктами несправедливим чином. У цьому контексті слід зважати на те, що в загальному значенні мета юридичної відповідальності – це «бажаний або планований результат, який хотів досягнути законодавець, установлюючи вид правопорушення і санкцію за його вчинення, у разі порушення вимог чинного законодавства» [660, с. 315]. Причому, зважаючи на багатоаспектність означеного феномену, погодимось з українською вченою-адміністративістом В. А. Крижановською стосовно того, що мета юридичної відповідальності є комплексною, адже охоплює: а) загальну тактичну мету, що полягає в забезпеченні правопорядку, підтримці нормального функціонування механізму правового регулювання; б) стратегічну мету, що полягає в оптимізації правопорядку, його зміцненні та вдосконаленні [410, с. 34]. Таким чином, розглядуване завдання публічної служби в правоохоронній сфері є одним з найбільш важливих, будучи, з одного боку, завданням, що здійснюється внаслідок недостатньої реалізації завдань щодо виявлення загроз наявному правопорядку (тобто недосягнення ідеалу) та попередження (профілактика) цих

порушень, а з іншого – завданням, реалізація якого стратегічним чином сприяє попередженню та профілактиці правопорушень, об'єктивуючи таким чином принцип невідворотності юридичної відповідальності.

3. *Особливі (конкретні) завдання публічної служби в правоохоронній сфері України*. Ці завдання стосуються не всієї публічної служби в правоохоронній сфері, а виключно тієї служби (у цій сфері), котра відповідає за певний напрям (чи напрями) досягнення мети створення та функціонування публічної служби в означеній сфері. Особливі (конкретні) завдання публічної служби зазвичай закріплюються в законодавчих актах, якими нормативно регламентується діяльність певного правоохоронного органу (отже, публічної служби цього органу). Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року № 2229-XII [657], на СБУ покладається в межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. У ч. 2 вказаної статті Закону також вказується, що додатковими завданнями СБУ є: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру та безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо становлять загрозу для життєво важливих інтересів України. Що ж стосується Національної поліції України, то згідно ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [647], завданням цього центрального органу виконавчої влади є надання поліцейських послуг у сферах: а) забезпечення публічної безпеки і порядку; б) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; в) протидії злочинності; г) надання в межах, визначених законом,

послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Водночас завданнями НАБУ як важливого антикорупційного органу нашої держави, зважаючи на зміст ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [644], є: протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Функції публічної служби, як ми зазначали вище, є похідними від завдань цієї служби. Водночас це також не менш складна правова категорія. З'ясовуючи сутність цих функцій, слід зауважити, що держава на сьогодні – це не лише і не стільки особливий апарат управління суспільством, скільки організація, яка інтегрує соціально диференційоване суспільство для збереження його існування та забезпечення оптимального подальшого розвитку [843, с. 151]. З цією метою держава реалізує певну систему функцій, які дозволяють їй досягати мети свого існування. Причому, як слушно зауважує К. Ю. Мельник, у юридичній науці термін «функція» має свою специфіку: у теорії держави він означає напрям, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення. Саме в цьому контексті йдеться про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів [484, с. 141]. У зазначеному контексті можна розглядати й функції публічної служби в правоохоронній сфері України, адже, як відомо, «функції публічної служби переважно збігаються з функціями державної влади та органів державного управління» [395, с. 28–29]. Цю позицію обстоює В. Ю. Кікінчук, наголошуючи на тому, що державна служба під час виконання завдань держави фактично здійснює функції відповідних державних органів [298, с. 284]. Тобто функції публічної служби в правоохоронній сфері, з одного боку, містять те саме сутнісне навантаження, що

й визначені в законодавстві функції органів публічної служби в цій сфері, а з іншого – несуть таке саме змістове навантаження, що й напрям, предмет діяльності відповідного державного органу.

На думку С. М. Серьогіна, функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконанням завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію [698, с. 63]. Також учені-адміністративісти вказують, що функціями публічної служби слід вважати основні напрями впливу громадських службовців на суспільні відносини для досягнення цілей і завдань, що постали перед державою [186, с. 50]. Крім того, у спеціальній науковій літературі йдеться про те, що «публічна служба як правовий інститут покликана забезпечити реалізацію цілей і функцій держави, створити механізм зв'язку держави з громадянами та їх об'єднаннями, забезпечити сполучення інтересів громадян і їх суспільних об'єднань, створити правовий простір життя і діяльності громадян, їх прав і свобод, інституціалізуючи соціальні норми, вироблені в суспільстві й необхідні для його існування» [448, с. 2–3].

З огляду на викладене, слід погодитися з киргизькими правниками Е. Базарбаєм та Н. Шеріповим, які стверджують, що функціями публічної служби є основні напрями практичної реалізації правових норм інституту публічної служби, які сприяють досягненню відповідних цілей правового регулювання державно-службових відносин і виконанню публічною службою своєї соціальної ролі та державно-правового призначення [53, с. 175–176]. Таким чином, в об'єктивній дійсності функції публічної служби в сутнісному контексті є своєрідним потенціалом, що «оживляє»: публічний орган влади в правоохоронній сфері виконує функції держави, а отже, «публічна служба цього органу, здійснюючи в межах своєї компетенції функції, не лише "оживляє" відповідний публічний орган влади, а й державу як таку» [173, с. 45]. Причому це «оживлення» публічного органу влади та держави загалом відбувається в межах,

окреслених метою правоохоронної сфери та конкретизованих метою діяльності відповідного правоохоронного органу, комплексом завдань, які виконує публічна служба відповідного органу.

Отже, функціями публічної служби в правоохоронній сфері, на нашу думку, слід вважати наперед визначену (урегульовану законодавством), спрямовану на виконання комплексу завдань відповідного правоохоронного органу діяльність публічних службовців, яка впливає на функціонування цього органу влади та на суспільні відносини у сфері правоохорони.

Крім того, функції публічної служби в правоохоронній сфері є складною структурою, з'ясування елементарного складу якої виявляється можливим з урахуванням мети й завдань цієї служби, її сутності, а також структури функцій супутніх феноменів. З огляду на це, учені зазвичай поділяють функції публічної служби на загальні та спеціальні чи на загальні, спеціальні (інакше – специфічні) й допоміжні. Зокрема, Т. М. Горшкова функції державної служби розподіляє на такі групи: 1) загальні (соціально-політичні) функції державної служби, а саме: функція управління суспільними справами; функція цілепокладання; прогностична функція; функція планування; організаційна функція; контрольна функція; облікова функція; координаційна функція; функція інформаційного забезпечення – діяльності державних органів у житті суспільства (тобто збір, отримання, обробка, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної діяльності); 2) спеціальні (спеціально-юридичні) функції державної служби, тобто: правотворча; правозастосовна та правоохоронна функції [184, с. 220]. Водночас В. Ю. Кікінчук виокремлює такі функції державної служби: 1) загальні функції державної служби (функції регулювання, планування, прогнозування, координації, організації, обліку, контролю та примусу); 2) спеціальні (специфічні) функції державної служби (обумовлені сферою, у якій реалізує власні завдання державний орган); 3) допоміжні функції державної служби (реалізовуються під час здійснення загальних і спеціальних функцій та пов'язані

з обслуговуванням діяльності відповідних органів державної влади) [298, с. 284–285].

Дещо схожий і досить вдалий підхід до розуміння структури означених функцій використовує вірменський дослідник А. Р. Єзекян. Науковець вважає, що публічна (державна) служба тією чи іншою мірою виконує три групи функцій: 1) регулятивні (передусім управлінські) функції публічної служби; 2) забезпечувальні функції публічної служби; 3) технологічні функції публічної служби. Причому ці функції об'єднує їх соціологічне осмислення «як сукупності рис: соціальної ролі, форми зв'язку та соціальної дії» [236, с. 7].

Крім того, слушною слід визнати позицію українського вченого С. М. Серьогіна стосовно того, що сутнісна природа функцій державної служби дозволяє їх розглядати в різних аспектах. Зокрема, з огляду на управлінський контекст, це можуть бути такі функції: 1) інформаційно-аналітична; 2) планово-прогностична; 3) функція підготовки рішень (зокрема у вигляді цільових програм); 4) функції організації та виконання прийнятих державним органом рішень; 5) функції контролю. У соціальному аспекті функціями державної служби є: 1) функція соціальної організації; 2) функція соціальної комунікації; 3) функція соціальної інформації; 4) функція контролю; 5) функція регулювання; 6) виховна функція [698, с. 63].

Отже, зважаючи на різні підходи до розуміння функцій публічної (зокрема державної) служби, доходимо думки, що в межах нашого дослідження *функції публічної служби в правоохоронній сфері* доцільно поділяти залежно від їх загальності (характеризує те, якою мірою та чи інша функція публічної служби притаманна публічній службі в правоохоронній сфері як такої) на такі дві групи:

1. *Універсальні функції публічної служби в правоохоронній сфері*. Означена група охоплює ті функції, що стосуються публічної служби як такої та ті, що не стосуються усієї публічної служби, однак здійснюються також у неправоохоронній сфері. Так, у Концепції адміністративної реформи в Україні

1998 року наголошено, що цілі, завдання та базові принципи державної служби обумовлюють такі її головні функції: 1) забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; 2) залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; 3) побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; 4) професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; 5) здійснення ефективного управління державною службою; 6) забезпечення зв'язків з громадськістю.

З огляду на викладене, до універсальних функцій публічної служби в правоохоронній сфері України можна віднести такі:

1) функція контролю, тобто «система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, прийняття заходів щодо усунення негативних явищ і процесів або для повідомлення про порушення компетентним органам» [721, с. 140];

2) функція нагляду, що становить регламентовану законодавчими й відомчими актами компетентну діяльність, спрямовану на виявлення та усунення порушень законності, захист конституційних прав і законних інтересів громадян [295, с. 152–153];

3) ресоціалізаційна функція, що, з огляду на зміст ч. 2 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України [414], є діяльністю, яка сприяє свідомому відновленню засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства, а також повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві;

4) публічна захисна функція, що об'єктивується в діяльності, спрямованій на захист правопорядку, життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав та законних інтересів держави, суспільства та юридичних осіб;

5) дозвільна функція, яка виявляється в компетентній діяльності, спрямованій на надання суб'єктам права можливості легально здійснювати певні дії чи правомірним чином утримуватися від виконання певних дій;

6) нормотворча функція, тобто компетентна діяльність, спрямована на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів чи окремих їх положень [57, с. 184];

7) праворозʼяснювальна функція, тобто діяльність з підготовки та видання тлумачень положень нормативно-правових актів у загальному контексті чи крізь призму певних умов об'єктивної дійсності;

8) аналітична функція, що передбачає діяльність, яка полягає в критичному аналізі процесу криміналізації суспільства, попередження та протидії злочинам і правопорушенням, внутрішньої (організаційної) діяльності правоохоронного органу з метою вияву тих чи інших закономірностей перебігу вказаних процесів;

9) інформаційна функція, тобто діяльність з надання та/або обміну інформацією між правоохоронними органами;

10) інформаційно-комунікаційна функція, яка полягає в забезпеченні реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації, передусім інформуванні населення, зокрема регулярному та цілеспрямованому наданні громадянам у встановленому законом порядку різних відомостей, повідомлень, знань, які об'єктивно характеризують роботу цих органів, а також прийняті ними рішення [542, с. 209–210];

11) координаційна функція, тобто діяльність, спрямована на узгодження, приведення у відповідність певних планів, розмежування часу проведення заходів і реалізації інших планів, котрі стосуються впливу на правоохоронну сферу України та процеси, що в ній відбуваються;

12) методична функція, що виявляється в діяльності з приводу планування діяльності правоохоронного органу, його структурних одиниць, проектування процесу попередження та протидії злочинності (адміністративних правопорушень), продумування оптимальних технологій і методик функціонування правоохоронного органу, службовців (окремих їх груп) цього державного органу, а також забезпечення відповідних публічних службовців посібниками й матеріально-технічними засобами для ефективного виконання службових обов'язків.

Водночас особливою в структурі розглядуваної групи функцій публічної служби в правоохоронній сфері, на нашу думку, є антикорупційна функція публічної служби в правоохоронній сфері (тією чи іншою мірою вона також притаманна публічній службі загалом). Вказане обумовлюється тим, що корупція, як ми вже зазначали на початку цього підрозділу дослідження, є найбільш небезпечним і руйнівним для суспільства явищем, котре здатне повністю зруйнувати державу й дестабілізувати суспільство [23, с. 3; 257, с. 123–124]. Не допускаючи подібних деструктивних процесів, публічна служба в правоохоронній сфері цілеспрямовано виконує особливу загальну функцію – антикорупційну, яка для розглядуваного підвиду публічної служби є фундаментальною [344, с. 80–82].

Повноцінне осмислення окресленої функції виявляється можливим на підставі уточнення концептуальної сутності поняття «корупція». Найбільш змістовно вказаний феномен розуміють учені, які вважають, що корупція – це «явище, котре означає деформацію усталеного порядку прохання/надання/ отримання публічних благ чи замах на непорушність цього порядку, що об'єктивно обумовлюються девіантними (у юридичному та/або соціальному контексті) діяннями, які здійснюються: 1) людиною, котра має владу та, володіючи реальним впливом (як наслідок займаної нею посади у публічній або муніципальній службі, або ж виконанням особливої ролі у житті суспільства),

зловживає цією владою та впливом в обмін на предмети та/або послуги, що задовольняють її приватний інтерес або ж інтерес окремих груп людей, що знаходяться під її неправомірним заступництвом; 2) людиною, яка бажає отримати благо для себе чи для третіх осіб (також – позбавити блага будь-кого), пропонуючи (а так само – надаючи) особі, котра має владу та/або володіє відповідним реальним впливом, неправомірну корупційну вигоду з тим, щоби отримати відповідне благо; 3) людиною, котра сприяє активними чи пасивними діяннями здійснюванню корупційних діянь» [168, с. 63–64; 897, с. 25]. Корупція є комплексним явищем, а отже, комплексними є також заходи та дії публічних службовців у правоохоронній сфері, що сутнісним чином об'єднані в антикорупційну функцію цих службовців. Подібну думку обстоює, зокрема, український учений П. О. Добродумов, згідно з напрацюваннями якого антикорупційною функцією є «комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка в найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією». Так, у вузькому значенні антикорупційна функція – це «безпосереднє витіснення з життя суспільства явища корупції на всіх рівнях за допомогою специфічних заходів» [224, с. 58]. С. М. Акопова вважає, що антикорупційна функція – це сукупність дій інститутів держави та громадських утворень, спрямованих на захист законних інтересів людини та громадянина, шляхом створення умов для самореалізації особистості, встановлення рівності й соціальної справедливості, зміцнення інститутів демократії, забезпечення невідворотності покарання за корупційні дії. Відтак, на думку дослідниці, «здійснення антикорупційної функції виявляється в особливій системі заходів, що реалізуються в межах державної програми, у якій будуть чітко визначені цілі, засоби, форми й методи втілення в життя» [22].

Попри те, що антикорупційна функція є універсальною для публічної служби, особливо для публічної служби в правоохоронній сфері, слід зауважити, що найбільш повно ця функція відображається в діяльності антикорупційних правоохоронних органів України. Аналіз повноважень усіх публічних службовців у правоохоронній сфері дає змогу стверджувати, що в нашій державі основним державним органом (відповідно, публічними службовцями цього органу влади), який виконує антикорупційну функцію в правоохоронній сфері, звісно, є НАБУ. У цьому контексті зауважимо, що відповідно до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», антикорупційна функція публічних службовців НАБУ виявляється в здійсненні ними таких заходів: а) оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; б) досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; в) заходи щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації в кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; г) заходи взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; д) заходи здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення, усунення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ; е) заходи забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, заходи захисту від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних НАБУ кримінальних правопорушеннях; ж) заходи

співпраці (на умовах конфіденційності й добровільності) з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення, тощо.

2. *Спеціальні функції публічної служби в правоохоронній сфері*. На підставі різних методико-теоретичних підходів до їх розуміння [104, с. 49–50; 142, с. 106–107; 308, с. 1–5; 451, с. 107; 481, с. 162–165] доцільно виокремити такі функції:

1) профілактична функція, яка полягає в попередженні правопорушень шляхом виявлення причин, що породжують правопорушення, а також умов, які сприяють їх учиненню, та вживання заходів щодо їх усунення [117, с. 66];

2) охоронна функція, тобто обумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу, спрямований на охорону загальнозначущих, найбільш важливих економічних, політичних, національних, особистих відносин, їх недоторканність та, відповідно, витіснення відносин, не притаманних цьому устрою [847, с. 25–30];

3) оперативно-розшукова функція, що полягає в попередженні, припиненні, розкритті вчинених злочинів, виявленні, розшуку та затриманні осіб, які їх вчинили [117, с. 66]. Причому слід мати на увазі, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII [648], завданням ОРД є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України [412], розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави;

4) функція розслідування та розкриття злочинів й адміністративних правопорушень, яка є компетентною діяльністю, що спрямована на встановлення елементів складу злочину, складу адміністративного правопорушення з використанням комплексу кримінологічних та криміналістичних тактик, способів і засобів пізнання об’єктивної дійсності;

5) виконавча функція, що об'єктивується шляхом виконання адміністративних стягнень, а також окремих доручень органів прокуратури, суду та виконавчої служби [117, с. 66].

Отже, підбиваючи підсумки, слід зауважити, що критичний аналіз завдань і функцій публічної служби в Україні дозволяє осмислити концептуальну сутність, місце розглядуваної публічної служби в структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значущість цього підвиду публічної служби [366, с. 70]. Причому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає змогу стверджувати, що публічна служба в правоохоронній сфері України, виконуючи спеціальні та особливі завдання, обумовлені метою їх створення та діяльності, здійснює як особливі функції (ті, які може здійснювати лише відповідна публічна служба), так і загальні функції (тобто ті, що можуть виконуватись публічною службою в неправоохоронній сфері). Це можна пояснити тим, що сутнісна природа досліджуваної публічної служби означена загальними рисами (публічна служба в правоохоронній сфері як певний вид служби повинна функціонувати, виконуючи функції, притаманні лише публічній службі), а також особливими рисами (ці риси обумовлені конкретною сферою компетенції та виявляються в особливій діяльності, яку не може безпосередньо здійснювати публічна служба іншої сфери відання).

1.4. Система принципів публічної служби у правоохоронній сфері України

Становлення української державності відбувається в умовах зростання соціально-правового значення публічної служби, покликаної в межах своєї компетенції забезпечувати реалізацію всіх функцій держави. З огляду на це, публічна служба стає дедалі більш важливим інститутом адміністративного права (оскільки діє в апараті всіх гілок влади та на всіх її рівнях), а публічні службовці – основними його суб'єктами [474]. Причому окреслена соціально-

правова значущість публічної служби обумовлена метою її створення та функціонування, завданнями та функціями, які вона реалізує. Водночас слід зважати на те, що публічна служба існувала та існує як у демократичних, так і в автократичних, тоталітарних державах. Крім того, учені зауважують, що навіть у демократичній державі правовий режим може мати негативний вияв, спричиняючи глобальні соціальні проблеми. Цей парадокс виникає в разі частого порушення встановленого правопорядку. Також слід мати на увазі, що «правовий порядок міг діяти й на території таборів смерті або в межах геноциду» [593, с. 19]. Тобто навіть тоді, коли мета, завдання та функції публічної служби здаються прогресивними, цивілізованими, спрямованими на досягнення загального блага, цей «добробут» і методи, способи й засоби його досягнення можуть пов’язуватись із найбільшими порушеннями прав людини та громадянина.

У сучасних умовах, коли панування права в державі тлумачать як одну з фундаментальних засад цивілізованої держави, особливого значення набуває функціонування публічної служби, унаслідок чого, зокрема, охороняється правопорядок. Вказане значення має функціонування цієї служби таким чином, що правопорядок у державі, заснований на ідеї пануванні права, не деградує до певних нецивілізованих форм, унеможливлює перетворення публічної служби на «каральний механізм» [173, с. 45]. Цей результат безпосередньо досягається в результаті діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, що ґрунтується на певних вихідних ідеях (принципах).

Означену позицію підтримують також деякі вчені, які наголошують на тому, що «принципи як основне мірило справедливості скоординовують правоохоронні органи під час виконання демократичних, соціально необхідних завдань» [119, с. 58]. Це є цілком закономірним, адже, по-перше, принципи права як соціальне явище [747, с. 56] розкривають сутність права, визначають його місце в суспільстві, характеризують загальну спрямованість певної сфери суспільних відносин [266, с. 85]; по-друге, є продуктом певного історичного

етапу розвитку держави й основним орієнтиром становлення цивілізованої держави в найбільш бажаній для суспільства формі [173, с. 45]. Причому слід погодитися з тим, що сутнісний характер принципів має суб'єктивний та об'єктивний аспекти: з одного боку, принципи формулюються людиною, тобто є відображенням у свідомості індивіда явищ і процесів, а з іншого – основою сформульованих людиною принципів слугують виявлені нею закономірності, котрі існують незалежно від особистісних уявлень про них [512, с. 43].

Таким чином, принципи публічної служби в правоохоронній сфері України є надзвичайно важливим питанням, що має суттєве значення для практичної дійсності, у якій існує людина, суспільство та держава. Ця проблема актуалізується з огляду на процеси реформування правоохоронної системи та адміністративного законодавства нашої держави. Зокрема, українські вчені М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та Ю. Р. Лозинський констатують, що реформа державної служби в правоохоронній сфері набуває переважно декларативного характеру. Вказане пояснюється тим, що держава не визначила концептуальні напрями розвитку в цій сфері, не забезпечила створення відповідного адміністративно-правового інституту та, як наслідок, не сформувала адекватний сьогочасним актуальним викликам корпус державних службовців правоохоронних органів, а також єдину систему їх професійної підготовки та соціального захисту [318, с. 291].

Причому зауважимо, що принципам публічної служби загалом та служби в правоохоронній сфері (а саме окремих правоохоронних органів) зокрема, приділено увагу в працях Н. О. Армаш, А. Й. Бучинської, Ю. Ю. Бальція, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, Д. Л. Вітюка, В. М. Гаращука, В. В. Гордєєва, І. Е. Данильєвої, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Г. І. Лелікова, Д. В. Мандичева, Р. С. Мельника, Н. Б. Новицької, Н. С. Панової, Ю. М. Фролова, Т. В. Хабарової, Ю. Г. Харченко та інших українських учених-адміністративістів. Причому слід зауважити, що принципи публічної служби в

правоохоронній сфері України ще комплексно вченими не розглядались з урахуванням останніх змін у законодавстві, обумовлених реформуванням правоохоронної системи та адміністративного законодавства нашої держави.

З'ясовуючи сутність принципів публічної служби в правоохоронній сфері та структуру їх системи, слід зауважити, що в теорії адміністративного права відсутні єдині підходи до розуміння сутності та структури системи означених принципів. Науковці їх зазвичай розуміють як основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [17, с. 80; 296, с. 7; 664, с. 25; 666, с. 54]. Сутність цих принципів полягає в тому, що вони об'єктивують фактичні закономірності в системі організації та функціонування державної служби, специфіку, основний зміст і тенденції розвитку цього правового інституту. Зокрема, слушною є думка про те, що «вони обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність державно-службових відносин» [474].

На підставі вивчення основних методико-теоретичних підходів до визначення вказаних правових принципів можна дійти висновку, що принципи публічної служби: 1) спрямовані на просування, підтримку й захист соціальних цінностей в період її реалізації та проходження; 2) мають найбільш поширений, абстрактний характер; 3) визначають сутність і зміст державної служби, а також напрямки їх подальшого розвитку; 4) мають пріоритет (вищість) щодо верховенства закону у сфері державної служби; 5) означені підвищеною стабільністю та стійкістю; 6) закріплені в тексті Закону України «Про державну службу» [895, с. 56].

Принципи правоохоронної системи, на думку Р. В. Баранніка, – це загальні, керівні, вихідні положення, що визначають пріоритетні напрями цього виду державної діяльності [61, с. 45]. Водночас В. Г. Гриценко тлумачить ці принципи як вихідні, керівні, загальні, основоположні ідеї, які зумовлені прагненням

суспільства до демократизації, цивілізованості, організованості, забезпечення правопорядку та визначають напрями діяльності органів правоохоронної системи [198, с. 462].

Водночас принципи правоохоронної діяльності, як зауважують В. В. Волоско та А. М. Кучук, – об'єктивно притаманні цьому виду суспільної діяльності вихідні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони та виражають найважливіші закономірності, підвалини вказаного типу відносин і вирізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значущістю, стабільністю [154, с. 2; 434, с. 11]. Причому до принципів правоохоронної системи зазвичай відносять такі: 1) принцип поваги до людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи; 2) принцип консолідації приватних і громадських інтересів; 3) демократизму; 4) системності; 5) варіативності розв'язання проблем правової охорони суспільних відносин; 6) принцип «усе, що не дозволено, те заборонено»; 7) принцип законності діяльності правоохоронної системи [119, с. 56].

У цьому контексті слід розглянути найбільш поширені підходи до розуміння принципів правоохоронної діяльності, адже вони є першоджерелом, котре визначає порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причиновість правоохоронної діяльності. Український учений А. І. Білас у межах системи принципів правоохоронної діяльності виокремлює такі групи принципів: 1) загальні (загальносоціальні чи загальносуспільні) принципи правоохоронної діяльності, що відображають систему цінностей, притаманних певному типу суспільства, мають правову форму закріплення та гарантії забезпечення; 2) спеціальні принципи правоохоронної діяльності, які відображають засади формування й функціонування правоохоронної системи як специфічного соціального явища, зокрема: принцип верховенства права; принцип законності; принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності; принцип гарантування прав і свобод

людини, відповідальності держави перед людиною; принцип рівності всіх перед законом; принцип гласності; принцип взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, населенням; принцип професіоналізму й компетентності; принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності; принцип неприпустимості зворотної дії правових актів у часі (крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи); принцип презумпції невинуватості особи, допоки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; принцип неможливості подвійного притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення та інші [88, с. 53–54, 60].

Сутність принципів публічної служби та принципів правоохоронної сфери, правоохоронної діяльності дозволяє загалом погодитися з тим, що правові принципи служби в правоохоронних органах є набором базових принципів організації державної влади загалом і тому становлять зовнішні детермінанти стосовно інституту публічної служби. Ці принципи, на думку Р. Г. Ботвінова, закріплені в Конституції України або безпосередньо випливають з її положень [114, с. 110]. Аналогічну позицію обстоює Р. В. Нагорних, на думку якого до служби в правоохоронних органах застосовні конституційні принципи, що застосовні для всіх наявних різновидів публічної служби. Крім того, учений переконує, що «серед принципів державної правоохоронної служби чільне місце належить конституційним принципам правової демократичної держави, які обумовлюють побудову всієї правоохоронної системи і є основоположними для конструювання правових норм, безпосередньо регулюють державно-службові відносини» [512, с. 43–47].

Таким чином, досліджуючи базові принципи публічної служби в правоохоронній сфері України, слід зазначити, що цими принципами є конституційні принципи публічної служби, якими в теорії права вчені вважають

наявні в конституційному акті засади, «яким мають відповідати більш конкретні норми, складові масиву правового регулювання державної служби та які описують соціальну сутність державної служби, а також головні завдання, що покладаються на неї» [696, с. 197]. Водночас у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року йдеться, що для успішної реалізації власних цілей і завдань державна служба повинна ґрунтуватися на таких базових принципах: 1) верховенство Конституції та законів України; 2) пріоритет прав і свобод людини та громадянина; 3) патріотизм; 4) професіоналізм і компетентність; 5) оптимальне поєднання повноважень та відповідальності; 6) політична й релігійна нейтральність; 7) відкритість і прозорість. У ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» встановлено правило, згідно з яким державна служба в нашій державі здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності.

Аналізуючи наявні наукові дослідження українських і зарубіжних учених, можна дійти висновку, що базові (конституційні) принципи публічної служби становлять систему [345, с. 62–64]. Дослідники зазвичай наводять однаковий перелік складових вказаної системи. Зокрема, Д. В. Ковальова до конституційних принципів публічної служби відносить такі: 1) принцип служіння народу України; 2) верховенства права; 3) законності й демократизму; 4) пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 5) гуманізму та соціальної справедливості [320, с. 235]. Водночас О. О. Сергєєв до цих принципів відносить такі вихідні засади публічної служби: 1) пряма дія норм Конституції (цей принцип вчені зазвичай відносять до властивостей Конституції, проте все це можна вважати принципом державної служби, оскільки найбільший обсяг реалізації відповідної конституційної норми припадає, або принаймні має припадати, на правозастосовну практику, здійснювану цивільними, військовими

та правоохоронними службовцями в системі виконавчої влади»); 2) визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина (цей принцип повинен слугувати стрижнем державної служби); 3) суворе дотримання компетенції (цей принцип державної служби безпосередньо випливає з характеристики правової держави, а також з такого загального принципу сучасної державності, як поділ влади); 4) політична й ідеологічна нейтральність державних службовців (цей принцип у поєднанні з усіма іншими принципами державної служби обумовлює таке: державна служба стає набагато ефективнішою, якщо критерієм ефективності є якість служіння суспільству; державний апарат зумовлює зростання довіри до себе з боку громадян; у системі державної служби створюються більш сприятливі умови для кар'єрного зростання найбільш кваліфікованих службовців); 5) єдність системи державної влади; 6) відкритість [696, с. 194–197].

Попри очевидність твердження про те, що базові принципи публічної служби, зокрема в правоохоронній сфері, випливають з Конституції України, ці принципи мають так само відображати основні положення фундаментальних міжнародно-правових актів про права людини, особливо Європейської конвенції про права людини [176, с. 36], адже повага й забезпечення прав людини є не лише стрижневим принципом публічної служби в правоохоронній сфері, а й основою функціонування всієї системи публічної влади в будь-якій сучасній правовій державі, до яких належить й Україна.

Варте уваги також те, що положення чинного законодавства України, методико-теоретичні підходи до розуміння системи принципів правоохоронної діяльності дозволяють розглядати базові принципи публічної служби в правоохоронній сфері не лише у взаємозв'язку з певним переліком конституційних та універсальних (міжнародних) і регіональних (передусім європейських) правових принципів. Цілком очевидним буде те, що принципи вказаної публічної служби будуть ґрунтуватися також і на загальних базових

принципах публічної служби та принципах, властивих для служби, що діє виключно в правоохоронній сфері держави. Проте базовими принципами публічної служби будуть лише ті, що випливають з Конституції України та відповідних міжнародно-правових актів. Інші групи принципів за своєю суттю будуть уточнювати сутність базових принципів, будучи їх логічним продовженням в конкретних умовах діяльності держави.

На цю обставину звертає увагу, зокрема, Р. В. Нагорних, вказуючи на те, що структура системи принципів публічної служби в правоохоронній сфері складається з таких основних груп принципів: 1) загальносистемні принципи, що відображають конституційно-правові основи системи державної правоохоронної служби як невід'ємного інституту державного управління (ці принципи «характеризують загальні закономірності державного управління в правоохоронній сфері»); 2) принципи, у яких виявляються закономірності, що виникають безпосередньо в процесі формування та розвитку державно-службових правовідносин у правоохоронній сфері (ці відносини мають публічно-правовий характер і визначають інституційні особливості державної правоохоронної служби); 3) принципи, що характеризують внутрішню організаційну діяльність у сфері кадрового забезпечення правоохоронних органів (їхню специфіку визначають особливості інституту державної правоохоронної служби та практичного функціонування різних правоохоронних органів) [512, с. 46–47].

Отже, викладене вище дає змогу дійти висновку, що систему принципів публічної служби в правоохоронній сфері становлять такі групи принципів:

1. *Загальноправові принципи публічної служби в правоохоронній сфері*. Ідеться про ключові ідеї, які слугують підґрунтям правової системи загалом [556, с. 27]. Вони означені універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають найголовніший зміст права [188, с. 76]. До вказаних принципів належать такі:

1) принцип верховенства права, тобто «система координат, у якій мають існувати і суспільство, і влада» [41, с. 4], адже ним, серед іншого, передбачається «підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями» [829, с. 18]. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», означений принцип передбачає забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань та функцій держави.

Зауважимо, що вказана «система координат» закріплюється в регіональних європейських міжнародно-правових актах, у Конституції України та визнається фундаментальною засадою діяльності як Європейського Союзу, так й України. Відтак, верховенство права за своєю сутністю становить основоположний і спільний європейський стандарт – скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади. В українських реаліях, на думку Ю. В. Кривицького, цей принцип є самостійним правовим механізмом, який «набув офіційного юридичного визнання та практичного втілення і має на меті забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина, ґрунтуючись передусім на засадах справедливості, моральності, рівності тощо» [406, с. 12]. На сьогодні в Україні, на жаль, ще трапляються випадки, коли дія принципу верховенства права обмежується з боку уповноважених органів держави [211, с. 12]. Вказана проблема є особливо актуальною для діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, адже спрямованість функціонування цієї служби на охорону панування права в державі визначає рівень цивілізованості нашої держави та відповідність правової системи України європейським стандартам, упровадження яких є важливим з огляду на європейську перспективу нашої країни;

2) принцип законності – це «наріжний камінь адміністративного права» [722], найважливіший принцип суспільного життя [740, с. 317], основоположний та центральний принцип діяльності державного апарату [783, с. 12]. Ідеться про загальногалузевий провідний принцип права, який пронизує всю сферу правовідносин та сутність якого полягає в суворому дотриманні й виконанні всіма суб'єктами правовідносин правових норм, верховенстві закону щодо інших нормативно-правових актів [337, с. 51]. Причому в контексті діяльності публічної служби в правоохоронній сфері принцип законності полягає передусім у чіткому, неухильному дотриманні та виконанні приписів закону [30, с. 314–316], а також у тому, що цей принцип уможливлює використання суб'єктами правоохоронної системи всіх наданих їм прав для виконання завдань, що на них покладені діючим законодавством, але таким чином, щоб заходи, що будуть за цього застосовані, не виходили за встановлені законом межі [198, с. 464]. Крім того, Р. В. Нагорних цілком слушно звертає увагу на те, що особливість досліджуваного принципу також полягає в тому, що посадові інструкції, у яких зафіксовано особливий правовий статус публічних службовців відповідних правоохоронних органів, не повинні: а) суперечити Конституції, законам й іншим нормативним правовим актам, незаконно обмежувати права та свободи співробітника; б) встановлювати для нього незаконні пільги та переваги, а також ліквідувати будь-які обмеження й заборони по службі, встановлені в законному порядку [512, с. 44].

Отже, публічна служба в правоохоронних органах у своїй діяльності має ґрунтуватися виключно на положеннях чинного законодавства України, зокрема, охороняючи правовий порядок, права і свободи, законні інтереси фізичних і юридичних осіб, не використовуючи «сірі» або «чорні» схеми попередження та протидії злочинності, підтримання діяльності правоохоронних органів, а також не допускати здійснення інших дій, що спрямовані на зловживання власними повноваженнями;

3) принцип гуманізму – це «ціннісний принцип, центром якого є людина» [813, с. 52], оскільки цей принцип є основоположним принципом права, який «визначає основною цінністю людину, її честь і гідність, права, свободи та законні інтереси» [876, с. 282]. У цьому контексті звернемо увагу на те, що в сучасних умовах головним аспектом життєдіяльності як держави загалом, так і окремої особистості, слугує право, що є взаємопов'язаним комплексом загальнообов'язкових норм, які встановлюються й охороняються державою.

Незалежно від політичного режиму та суспільної структури завжди буде спостерігатися дія світового правового порядку, головна умова якого ґрунтується на дотриманні правових норм і правил усіма суб'єктами. Саме тому цей вид правопорядку може бути застосований як щодо демократичного ладу, так і стосовно тоталітарного [593, с. 19]. Зважаючи на це, правопорядок та його охорона державними органами влади має базуватися не на ідеї цінності правопорядку та пріоритетності його захисту як самоцілі, а на проміжній меті щодо забезпечення, охорони й захисту людини як найвищої соціальної цінності. Вказане виявляється можливим саме в контексті принципу гуманізму, сутність якого (як соціального явища) становить об'єктивоване в ньому ставлення до людини як до соціальної цінності. Сутність принципу гуманізму як правового явища, на думку вчених, полягає в його здатності «шляхом надання громадянам прав або звільнення їх від обов'язків, а також шляхом покладання обов'язків на інших суб'єктів суспільних відносин визначати поведінку людей, що відповідає інтересам особи» [810, с. 104]. Отже, принцип гуманізму – це вихідне начало, ідея, закріплена в законодавстві, яка полягає в людяному, милосердному, шанобливому ставленні до людини як суб'єкта права [887, с. 713].

Саме тому принцип гуманізму є одним із фундаментальних принципів впливу сьогочасної держави на правоохоронну сферу, адже в процесі гуманізації суспільства та зміни ролі будь-якої держави (цей процес спостерігається в Україні впродовж тривалого часу) має місце певна переорієнтація у визначенні

функцій національних правоохоронних органів. Це 2014 року закономірно зумовило трансформацію правоохоронної системи України, зокрема, у напрямі її гуманізації, на потребу в чому завжди звертали увагу українські правники [407; 684]. Наприклад, Ю. В. Кривицький ще 2012 року зазначав, що зі складового елемента апарату примусу міліція має перетворитися на «орган надання певних соціальних послуг, що потребує зміни її завдань, посилення гуманістичних засад діяльності. Метою зрештою слугує не викорінення злочинності, а надання ефективних, якісних послуг для охорони людини від протиправних посягань» [407, с. 278]. Вказане було безпосередньо досягнуто шляхом створення поліції в Україні.

Водночас у контексті публічної служби в правоохоронній сфері загалом принцип гуманізму означає, що службовці правоохоронних органів не повинні надмірно застосовувати примусові заходи (наприклад, для психологічного впливу на свідка, підозрюваного, обвинуваченого тощо), використовуючи власні повноваження для запобігання порушенню правового порядку, прав людини та громадянина, законних інтересів суспільства й держави, тобто для досягнення загального блага, котрим охоплено забезпечення ідеї розуміння людини як найвищої соціальної цінності. Публічні службовці повинні ставитися до підозрюваних і засуджених, не дегуманізуючи їх, поважаючи їхні права та свободи, законні інтереси в тих межах, які зумовлені їхнім правовим статусом.

Аналогічно тлумачать вказаний принцип й інші вчені-адміністративісти. Зокрема, А. В. Кубаєнко, розглядаючи принципи організації та діяльності підрозділів поліції в Україні, зазначає, що, попри зростання рівня злочинності, принцип гуманізму не втрачає своєї актуальності, навпаки, є ключовим у діяльності поліції. Таким чином, «попри високий ступінь суспільної небезпечності низки злочинів, поліцейські не мають права вдаватися до тортур, насильства, жорстокого поводження, знущатися із затриманих, учиняти щодо них дії, які можуть принижувати людську гідність затриманих. Навпаки,

поліцейський зобов'язаний припинити дії, які навмисно заподіюють затриманій особі, біль, фізичне і моральне страждання. Невиконання цих вимог тягне для поліцейського заходи кримінальної та дисциплінарної відповідальності» [418, с. 102];

4) принцип справедливості – це базисний принцип, який діалектично доповнює та розвиває інші загальноправові, міжгалузеві та галузеві принципи, обґрунтовує функціональну необхідність їх існування, визначає межі дії інших принципів адміністративного права, формує ціннісні морально-правові орієнтири та зрештою, як зазначає білоруський правознавець О. В. Сидоренко, утверджує значущість принципу соціальної справедливості в адміністративно-правових відносинах [700, с. 209]. Цілком, очевидно, що цей принцип «має бути домінантою суспільних відносин» [490, с. 129], адже справедливість, на думку Н. Ю. Заїки, слугує моральним критерієм оцінки тих чи інших вчинків людей, уявленням про морально-санкціонований порядок взаємодії між членами суспільства, що викликає диференціацію їхніх прав та обов'язків [252, с. 169]. Причому соціальна справедливість як категорія є соціально-психологічним сприйняттям принципів і форм організації суспільства, що відповідає інтересам людей та соціальних груп, тобто узагальненою моральною оцінкою суспільних відносин [195, с. 104]. Як загальнолюдська цінність соціальна справедливість становить «захищені правом і всім суспільним ладом рівні можливості доступу кожної людини до всіх соціальних благ та інших життєвих цінностей, а також розподіл і законне їх використання з урахуванням власного внеску в суспільство» [726].

Справедливість, як зазначає І. Г. Бабич, визнають складовою етичної та правової культури, умовою нормального існування суспільства [52, с. 3], а отже, й публічної служби в правоохоронній сфері, досягнення мети діяльності якої неможливе без здійснення завдань цією службою на підставі принципу справедливості. Саме тому на принципи справедливості діяльності публічної

служби певних правоохоронних органів звертають увагу українські правники [162; 194, с. 26; 510, с. 445]. Наприклад, справедливість у діяльності органів правопорядку вчені розглядають як етично обґрунтований, розумний, правильний критерій порівняння вчинків людей, адже не може бути справедливою людина, яка, хоча й декларує справедливі оцінки, не реалізує їх у своїй повсякденній практичній діяльності. Справедливий службовець ОВС, на думку української вченої Н. В. Федіної, повинен як справедливо оцінювати, так і справедливо діяти відповідно до висловлених оцінок. Лише за цих умов справедливість є відплатою кожному відповідно до вчинених дій. Причому дослідниця наголошує, що сучасне теоретико-правове розуміння поняття «справедливість у діяльності ОВС» відтворює новий ідеологічний і ціннісно-нормативний зміст суспільних відносин із переорієнтацією принципу справедливості з розподілу матеріальних благ на пріоритет прав людини [806, с. 181–182];

5) принцип правової рівності – це універсальна категорія, яка виключає дискримінацію за будь-якою ознакою: раси, релігії, кольору шкіри, соціального статусу [828, с. 142] тощо. Загалом принцип рівності передбачає поєднання концепцій формальної та фактичної (реальної) рівності, що дозволяє забезпечити в праві справедливу рівність можливостей як провідну сучасну інтерпретацію ідеї рівності [98, с. 12]. На думку С. П. Погребняка, вимога формальної рівності можливостей реалізується в праві завдяки чотирьом взаємопов’язаним загальним принципам: а) принципу рівності перед законом; б) принципу рівності перед судом; в) принципу рівності прав і свобод людини та громадянина; г) принципу рівності обов’язків людини і громадянина [577, с. 33]. Причому принцип рівності не допускає нерівного регулювання за однакових обставин [576, с. 24–25]. Це правило, відповідно, так само поширюється й на правозастосовну діяльність у сфері правоохорони. У цьому контексті зазначимо, що принцип правової рівності в загальному значенні означає, що публічна служба в правоохоронній сфері

однаково ставиться у своїй діяльності, з одного боку, до всіх людей, котрі охоплюються сферою її діяльності, а з іншого – різне ставлення є допустимим лише тоді, коли є для цього нормативні та фактичні підстави (в окремих випадках також і процесуальні підстави), а також умови для неоднакового ставлення. Це означає, що розглядувана служба у своїй діяльності повинна «вбачати людину» і в законослухняній особі, і в порушнику законодавства. До тих, хто порушує норми законодавства, повинні застосовуватись певні заходи, що передбачені законодавством і не застосовуються до законослухняних осіб, однак до всіх порушників за аналогічних підстав та умов застосовуються одні й ті ж самі заходи владного впливу.

2. *Загальнослужбові принципи публічної служби в правоохоронній сфері*. На думку О. В. Попової, до правових принципів публічної служби доцільно віднести деякі із загальних принципів державного управління, причому конкретизувавши їх до цього виду служби в Україні та виділивши принципи організації і здійснення такої служби [592, с. 271]. Тобто загальнослужбовими принципами публічної служби в правоохоронній сфері України є правові принципи, що поширюються на всю публічну службу нашої держави (на службу в державних органах та в органах місцевого самоврядування), маючи зазвичай особливий вияв в організації та діяльності публічної служби у сфері правоохорони.

На сучасному етапі еволюції адміністративно-правового регулювання публічної служби України, як ми вже зазначали, ці принципи закріплені в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». Цю позицію обстоює також А. А. Шарай, на думку якого «система цих важливих засадничих ідей становить підґрунтя не лише державної служби, а й усієї системи публічної служби. Вони мають обов’язково дотримуватись державними службовцями під час реалізації своїх повноважень, враховуватись під час ухвалення нових, зміни чи скасування чинних нормативно-правових актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, під час проходження державної служби і вирішенні

всіх професійних службових завдань. Водночас вони повинні стати дієвим фундаментом для захисту прав і свобод осіб, що є одним з основних завдань усієї системи державної служби» [853, с. 209]. З огляду на зазначене, до базових принципів публічної служби в правоохоронній сфері України належать такі принципи:

1) принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби в правоохоронній сфері. У загальному контексті цей принцип, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», є забороною всіх форм та виявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. Якщо принцип правової рівності публічної служби в правоохоронній сфері передбачає здійснення недискримінаційного впливу цієї служби на об'єкти своєї діяльності та однаково дискримінаційний вплив у порядку, спосіб та із застосуванням заходів, передбачених законодавством, то вказаний принцип спрямований передусім на діяльність відповідного правоохоронного органу.

Таким чином, принцип забезпечення рівного доступу до публічної служби в правоохоронній сфері конкретизований принципом недискримінації. Термін «дискримінація», згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI [611], визначено таким чином: ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Слід зважати на те, що дія цього принципу в контексті публічної служби є обмеженою, адже не всі фізичні особи однаково мають змогу вступати на публічну службу (ті, хто мають доступ до цієї служби, не однаковою мірою можуть бути публічними службовцями в правоохоронній сфері). Водночас будь-які перешкоди в доступі до публічної служби в правоохоронній сфері повинні ґрунтуватися на положеннях чинного адміністративного законодавства, що застосовуються до всіх претендентів на відповідні посади в правоохоронних органах однаковою мірою.

Аналізуючи сутність досліджуваного принципу, погодимось з українською вченою-адміністративістом Н. А. Кузьменко стосовно того, що основна проблема неналежної об'єктивації цього принципу в минулому обумовлювалась «корупцією, родинними зв'язками, кумівством, земляцтвом» [422, с. 57]. На сьогодні в Україні непотизм як «вид окремої форми корупції – фаворитизму» офіційно заборонено в ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції», ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу», ст. 12 «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак, як зазначають учені, «наявна практика свідчить про те, що особи, котрі порушують обмеження спільної роботи близьких осіб, притягуються до адміністративної відповідальності зазвичай за ст. 172-7 КАП [326], хоча конфлікт інтересів є порушенням, пов'язаним з корупцією, а непотизм як вид фаворитизму (форма вияву корупції) є специфічним виявом феномену корупції» [170];

2) принцип прозорості (гласності й відкритості) публічної служби – це принцип, який на підставі п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» визначають як «відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України». З огляду на це, вказаний принцип вчені вважають закономірним результатом еволюції політико-

правових уявлень про належний і справедливий устрій державного життя, а його доля в новітній історії нерозривно пов'язана з поширенням у суспільній свідомості ліберально-демократичних переконань [697, с. 8]. Причому розглядуваний принцип виявляється одночасно в трьох аспектах, зокрема як: а) принцип організації та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування; б) принцип взаємовідносин між державою та громадянським суспільством; в) вияв демократичності правового статусу особи [775, с. 37].

У контексті досліджуваного питання принцип прозорості полягає в обов'язку публічної служби в правоохоронній сфері (та публічної служби загалом) інформувати органи влади й управління, місцевого самоврядування, громадські організації, населення, засоби масової інформації про свою діяльність. Тобто вказане виявляється, з одного боку, у вимозі щодо відкритості, прозорості, об'єктивності, повноті інформації, юридичної практичної діяльності цієї публічної служби, а з іншого – у праві громадськості, кожного члена суспільства знати, що «загрожує їхній безпеці, правам і свободам, які заходи передбачені та вживаються для їх забезпечення» [198, с. 464]. Вказаний принцип також виявляється у вимозі до нормотворчої діяльності в правоохоронних органах: нормативно-правові акти, що регламентують діяльність правоохоронного органу (відповідно, публічної служби цих органів), обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління відповідного державного органу. Натомість нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються лише у випадках та в порядку, визначених законом [215, с. 67], що відображає вимогу принципу конфіденційності – принципу, який забороняє розголошення та неналежне збереження й користування інформацією про діяльність публічної служби в правоохоронній сфері, що стала відома в процесі здійснення професійної діяльності публічного службовця, та яка є обмеженою в доступі (доступ до цієї інформації врегульовується спеціальним законодавством) й може бути розкрита лише на підставі положень чинного законодавства України.

Таким чином, принцип прозорості публічної служби в правоохоронній сфері передбачає відкритість щонайменше:

а) загальної інформації про правоохоронний орган (його мету, цілі, задачі та функції; структура органу; контактні дані правоохоронного органу; оголошення про актуальні вакансії державної служби відповідних категорій, правила проходження конкурси на зайняття вакантних посад, а також результати вже проведених конкурсів);

б) нормативної бази державного органу (нормативно-правові акти, що регулюють діяльність цього державного органу);

в) даних про діяльність правоохоронного органу (річні плани закупівель установ системи цього державного органу, а також фінансова звітність, отримана міжнародна допомога; результати внутрішнього аудиту; плани та результати запобігання корупції правоохоронним органом та в цьому державному органі; плани та результати здійснення інших завдань правоохоронного органу);

г) надходження та опрацювання звернень громадян (графік особистого прийому керівництвом підрозділів правоохоронного органу; правила подання письмових звернень до правоохоронного органу; результати розгляду цих звернень; особливості доступу до публічної інформації правоохоронного органу; особливості взаємодії з громадськістю та з викривачами корупції; каталог послуг правоохоронного органу).

Отже, можемо дійти висновку, що принцип прозорості публічної служби в правоохоронній сфері (скорегований вимогами дотримання принципу конфіденційності) безпосереднім чином сприяє підвищенню демократизму діяльності цієї публічної служби, будучи своєрідною формою громадського контролю, який ефективним чином дисциплінує публічну службу у відповідній сфері та змушує її відповідальніше ставитися до реалізації покладених на неї функцій;

3) принцип професійності публічної служби – це принцип, що виявляється в обов'язковості формування публічної служби за професійною ознакою, тобто в наявності в публічних службовців у правоохоронній сфері України високого рівня професійних знань, навичок і досвіду (у здійсненні посадових завдань і функцій, які на них покладаються), що забезпечували б найбільш можливе ефективне здійснення завдань і функцій публічної служби у відповідній сфері. Це в широкому значенні означає, що публічний службовець повинен бути належного рівня професіоналом як під час вступу на публічну службу до правоохоронного органу, так і під час подальшого виконання своїх завдань і функцій (вказане стосується, серед іншого, вимоги щодо систематичного проходження службовцем навчальних курсів, отримання наступної вищої освіти, інших способів підвищення власних професійних вмінь і навичок) [361].

Загалом слід зауважити, що досліджуваний принцип вчені розглядають як засадничі вимоги стосовно: а) наявності належного рівня компетентності службовця (знання ним своєї справи, наявність у нього необхідної освіти, стажу, навичок роботи, а також систематичне підвищення кваліфікації); б) дотримання найбільш можливого рівня стабільності службових відносин (адже регулярне виконання певних функцій, розв'язання певних проблем дозволяє службовцю глибше пізнати проблеми, котрі перед ним постають під час виконання посадових обов'язків; крім того, саме по собі психологічне відчуття стійкості вже сприятливо впливає на професійну діяльність); в) дотримання політичної нейтральності публічної служби (це означає, що службовець повинен діяти відповідно до правових актів, а службове становище ним не повинно використовуватися в інтересах тієї чи іншої політичної партії тощо); г) наявності належного рівня лояльності публічного службовця (незалежно від власних особистих уподобань він повинен триматися в межах законності, службового обов'язку, бути коректним і уважним з громадянами); д) відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, за якість

підготовлених і прийнятих рішень (за свою діяльність публічні службовці можуть нести юридичну відповідальність, а саме: дисциплінарну, адміністративну, конституційну, кримінальну, матеріальну відповідальність) [54, с. 121]. Різноаспектність вияву принципу професіоналізму публічної служби в правоохоронній сфері обумовлений передусім тим, що будь-яка помилка суб'єктів правоохоронної діяльності може призвести до шкідливих і небезпечних наслідків для індивіда, суспільства та держави загалом. Саме тому, як зазначає А. І. Білас, вимога професіоналізму до правоохоронної діяльності закріплюється в законах, що визначають правовий статус того чи іншого правоохоронного органу [88, с. 57–58], а також уточняються в підзаконних актах.

Попри те, що принцип професіоналізму відображається в певному універсальному переліку вимог до публічних службовців, а правоохоронні органи виконують різні завдання та функції, у структурі цих державних органів передбачено посади, які займають публічні службовці, та виконують загальні та спеціальні посадові обов'язки. Відповідно, вимога щодо професіоналізму публічного службовця в правоохоронній сфері буде складатись з певних загальних і конкретних вимог. Наприклад, професіоналізм начальника відділу організації міжнародних заходів – помічника Міністра Управління протокольних заходів Міністра Департаменту організаційно-апаратної роботи МВС України полягає в тому, що відповідний службовець на момент участі в конкурсі на заміщення вказаної посади повинен:

а) мати вищу освіту за освітнім ступенем не нижче магістра та вільно володіти державною мовою;

б) досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років;

в) вміти працювати з комп'ютером (рівень досвідченого користувача);

г) мати необхідні ділові якості (організаторські здібності, лідерські якості, уміння розподіляти роботу, виваженість, здатність концентруватись на деталях, адаптивність, стресостійкість, вимогливість, уміння визначати пріоритети, аргументовано доводити власну точку зору, навички розв'язання проблем, а також працювати в команді) та особистісні якості (відповідальність, дисциплінованість, порядність, ініціативність, готовність до рішучих дій, емоційна стабільність, комунікабельність, повага до інших);

д) знати положення Конституції та законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», а також знати положення спеціального законодавства, що пов'язане із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції (положення про структурний підрозділ);

е) мати інші знання, необхідні для виконання посадових обов'язків (знання: англійської мови не нижче рівня В2; порядку підготовки проектів нормативно-правових та розпорядчих актів, їх погодження та візування; вимог з питань державної таємниці; у сфері діловодства, ділового листування, підготовки документів розпорядчого, ділового характеру, аналітичних довідок; з питань організації протокольних заходів);

5) принцип ефективності публічної служби – це принцип, котрий, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється в «раціональному та результативному використанні ресурсів для досягнення цілей державної політики». Цей принцип відображається в результативності процесу діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, у співвіднесенні результату цієї діяльності (передусім діяльності певного кола публічних службовців) за певний період часу до витрат на одержання вказаного результату.

Розглядуваний принцип є одним з найважливіших у діяльності публічної служби загалом і публічної служби в правоохоронній сфері зокрема, адже будь-який апарат держави утримується за рахунок державного бюджету.

Н. А. Кузьменко з цього приводу зауважує, що державний бюджет не з'являється сам по собі, а формується, зокрема, за рахунок податків, які сплачують суб'єкти підприємницької діяльності та інші особи. Таким чином, на думку вченої, «держава через податки забирає частину доходів від одних осіб і перерозподіляє іншим, передусім державним службовцям, які самі нічого не виробляють, не надають комерційних послуг, однак виконують необхідні публічні дії на користь народу. Відповідно ці кошти треба раціонально й результативно використовувати як ресурси для досягнення цілей державної політики». Крім того, погодимося з Н. А. Кузьменко в тому, що особливим чинником «практичного забезпечення ефективності використання бюджетних коштів є викорінення корупції, коли значна частина державних коштів розкрадається» [422, с. 56–57];

6) принцип доброчесності публічної служби – це принцип, котрий, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», передбачає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмови державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». Аналогічно цей принцип тлумачать також й українські вчені [73; 242; 254; 674; 809]. Наприклад, Н. А. Кузьменко вважає, що означений принцип виявляється в діяльності посадових осіб публічної адміністрації, спрямованій «на забезпечення публічних прав, свобод і законних інтересів невладних фізичних і юридичних осіб, що призводить до загальної поваги суспільства та почуття гордості самих чиновників» [422, с. 56]. Отже, в найзагальнішому вигляді доброчесність публічної влади як одна з основних категорій моральної теорії [106, с. 124] може означати «високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом» [780, с. 70];

7) принцип патріотизму публічної служби – це принцип, котрий, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», виявляється

у «відданості та вірному служінні Українському народові». З огляду на це, погодимось із тим, що принцип патріотизму характеризує ставлення людей до своєї країни та виявляється в способі дій і комплексі суспільних почуттів, що узагальнено називається любов'ю до Батьківщини» [751, с. 10]. Тому особливого значення цей принцип публічної служби в правоохоронній сфері набуває в умовах сьогодення, що характеризуються численними ризиками та кризовими явищами, котрі послаблюють правовий порядок у державі та рівень захищеності українських громадян (особливо на тимчасово окупованій території);

8) принцип політичної неупередженості (нейтральності) публічної служби – це принцип, який, згідно з п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», полягає в недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утриманні від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

Ураховуючи зазначене та представлені в спеціальних наукових розвідках методико-теоретичні підходи до розуміння вказаного принципу [60; 138; 296; 383; 515], доходимо думки, що цей принцип в контексті досліджуваної проблематики об'єктивується в таких вимогах до публічної служби в правоохоронній сфері:

а) публічні службовці у своїй діяльності не можуть виходити з тих чи інших політичних мотивів, а так само обставин, які не належать до предмета їх службової діяльності;

б) публічні службовці не можуть виявляти особисту прихильність (чи неприязнь) до будь-якої особи на основі тих чи інших політичних та інших переконань;

в) публічні службовці не можуть виявляти у своїй діяльності власні політичні погляди та переконання.

Наприклад, відповідно до ст. 10 Закону України «Про Національну поліцію», принцип політичної нейтральності виявляється в тому, що: а) поліція забезпечує захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності; б) поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань; в) в органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність; г) поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження в політичних цілях. У ст. 6 Закону України «Про Службу безпеки України» закріплюється цей принцип у контексті діяльності СБУ. Відповідно до вказаної норми Закону: а) не допускається використання Служби в партійних, групових чи особистих інтересах; б) забороняється діяльність в СБУ партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі; в) має зупинятись на період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби у вказаних об'єднаннях;

9) принцип стабільності публічної служби – це важлива засаднича ідея функціонування публічної служби, котра, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» виявляється у: призначенні державних службовців на безстроковій основі, крім випадків, визначених законом; незалежності персонального складу державної служби «від змін політичного керівництва держави та державних органів». Саме тому публічні службовці, котрі «присвятили свою долю служінню народу України та доброчесно це виконують, мають бути забезпечені від свавільного звільнення, пониження в службі в разі зміни Уряду чи складу Парламенту та інших політичних чи суб'єктивних чинників. Тим самим державний службовець має бути застрахований від свавілля вищого керівництва» [422, с. 57].

Таким чином, попри те, що загальнослужбові принципи поширюються на всіх публічних службовців (державних службовців, службовців в органах місцевого самоврядування) й мають відповідний універсальний (для цих службовців) ефект, у контексті діяльності публічних службовців у сфері правоохорони вони мають певні особливості. Ці особливості обумовлені метою, завданнями та функціями органів публічної служби в правоохоронній сфері, зокрема: 1) надаючи конкурентний і недискримінаційний доступ до відповідної публічної служби громадянами України, що означені достатнім обсягом правосуб'єктності, рівнем професіоналізму, доброчесності, політичної неупередженості та патріотизму (причому ці засадничі ідеї значною мірою корегуються об'єктивними, обґрунтованими потребами заміщення окремих посад, зокрема особами, котрі мають належний рівень фізичної підготовки, гнучкості психіки тощо); 2) дозволяючи громадянам, суспільству та державі знати про фактичну діяльність публічних службовців у сфері правоохорони (ця можливість корегується принципом нерозголошення інформації, яка має обмежений доступ), а також здійснювати законом передбачений контроль їх діяльності; 3) даючи можливість публічним службовцям у правоохоронній сфері здійснювати свої службові обов'язки, як правило на безстроковій основі, культивуючи таким чином належний рівень нетолерантності до корупції, яка в правоохоронній сфері має одні з найтяжчих для суспільства вияви.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зазначити, що на сьогодні комплекс принципів публічної служби в правоохоронній сфері України є цілісною системою основоположних ідей (засад) здійснення завдань і реалізації функцій публічною службою, що на законних підставах впливає на правоохоронну сферу держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Означені принципи поділяються на загальноправові (принципи верховенства права; законності; гуманізму; справедливості; правової рівності) та загальнослужбові (принципи

забезпечення рівного доступу до публічної служби; прозорості; професійності; ефективності; доброчесності; патріотизму; політичної неупередженості; стабільності) принципи, дозволяючи комплексно привести діяльність відповідної публічної служби до очікувань суспільства та створити внутрішні й зовнішні умови для досягнення вказаною публічною службою мети, яку вона переслідує, виконуючи належним чином покладені на неї завдання.

1.5. Правове регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та місце в ньому адміністративного законодавства

Правове регулювання є владним впливом на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку й охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [727, с. 27]. Саме тому цілком очевидним є те, що в сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема якісного вдосконалення системи правового регулювання діяльності публічної служби загалом [864, с. 1055] та публічної служби в правоохоронній сфері зокрема. Водночас комплексне вдосконалення правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України виявляється неможливим без з'ясування системи актів, якими врегульовується організація та діяльність цієї публічної служби.

Проблематиці правового регулювання цієї публічної служби приділяють увагу у своїх працях О. В. Батраченко, Є. І. Білокур, В. М. Вац, А. П. Головін, А. А. Дмитрієв, О. М. Дручек, С. С. Єсімов, В. А. Завгородній, М. В. Ковалів, М. Ф. Криштанович, С. М. Лелет, Ю. Р. Лозинський, В. В. Маліков, О. І. Нікітенко, І. П. Петрова та інші українські вчені. Проте, не применшуючи наукової вагомості вже опублікованих праць з цього питання, слід констатувати, що на сьогодні не існує комплексних системних досліджень, присвячених

правовому регулюванню публічної служби в правоохоронній сфері України, у яких враховувались би останні зміни в чинному законодавстві.

Правове регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України виявляється в комплексі нормативно-правових актів, положення яких тією чи іншою мірою впливають на процеси організації та діяльності відповідної публічної служби. Зважаючи на різні методико-теоретичні підходи до розуміння цієї системи українськими вченими та дослідниками [140; 244; 318; 522], доходимо думки, що система правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України складається з таких груп нормативно-правових актів:

1. *Конституція України*. Віднесення Основного Закону України до актів, що регулюють досліджувану публічну службу, пояснюється тим, що в Конституції визначаються фундаментальні засади діяльності публічної служби, а також окремі конституційні норми, які безпосередньо стосуються діяльності у сфері правоохорони (зокрема, ст. 17, 131-1, 131-2).

2. *Міжнародно-правові документи, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України*. Міжнародними правовими актами вважають документи, котрі закріплюють врегульовані міжнародним правом двосторонні або багатосторонні відносини держав з тих чи інших питань, відповідно до яких сторони набувають певні права і беруть на себе певні зобов'язання [784, с. 148]. Оскільки охорона правопорядку в державах, охорона прав і свобод, законних інтересів людини та громадянина є питаннями, які також вирішуються на міжнародному рівні, у базі міжнародно-правових актів містяться також документи, що впливають на діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України. Цю групу становлять такі підгрупи міжнародних правових актів:

1) міжнародно-правові документи, якими врегульовується діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України та які створюються в межах міжнародних урядових організацій, головним чином:

а) фундаментальні універсальні та регіональні акти у сфері прав людини і основоположних свобод. Ця підгрупа розглядуваної групи міжнародно-правових актів, котрі тією чи іншою мірою стосуються діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, охоплює, зокрема, такі документи: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [246], Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року [608], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [526], Міжнародна конвенція «Про ліквідацію усіх форм расової дискримінації» від 21 грудня 1965 року [492], Конвенція ООН «Про ліквідацію усіх форм дискримінації стосовно жінок» від 18 грудня 1979 року [374]. Для прикладу розглянемо Конвенцію Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод» від 4 листопада 1950 року [377], яка, серед іншого, закріплює: право кожного на життя й охорону життя; заборону піддавання будь-кого катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню; право кожного на свободу та особисту недоторканність; право будь-кого, кого було обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважатися невинуватим доти, доки їх вину не буде доведено в законному порядку. Вказані та інші права й основоположні свободи людини, закріплені в Європейський конвенції, безпосередньо визначають межі діяльності публічної служби в правоохоронній сфері (наприклад, недопустимість: використання принижуючих людську гідність методів, способів і засобів попередження та протидії порушення правопорядку; поводження з підозрюваним аналогічно поводженню зі засудженим тощо);

б) універсальні та регіональні акти, положення яких спрямовані на протидію порушенням правового порядку. Ця підгрупа досліджуваної системи

нормативно-правових актів охоплює, наприклад: Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [376], Єдину конвенцію про наркотичні засоби від 30 березня 1961 року [235], Конвенцію «Про психотропні речовини» від 21 лютого 1971 року [528], Конвенцію ООН «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» від 20 грудня 1988 року [525], Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [375], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS173 [411], Конвенція РЄ «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» від 16 травня 2005 року [378] тощо

2) міжнародні угоди між КМУ та урядами інших держав про допомогу, співробітництво, взаємодію в правоохоронній сфері. Ця підгрупа міжнародно-правових актів, положення яких урегульовують ті чи інші аспекти діяльності публічної служби в правоохоронній сфері України охоплює угоди про співробітництво (взаємодію) правоохоронних органів (у правоохоронній діяльності) як таке чи, зокрема, у боротьбі зі злочинністю, з окремими видами (або виявами) злочинності (наприклад, в боротьбі з організованою злочинністю), а також, наприклад, угоди про допомогу в галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції [791; 607; 634; 787; 789; 790; 797]. Як загальний приклад цієї підгрупи міжнародно-правових актів, що врегульовують ті чи інші аспекти діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, можемо розглянути Угоду між КМУ та Урядом Республіки Словенія «Про співробітництво в боротьбі зі злочинністю» від 11 жовтня 2011 року [635], метою якої є зміцнення двостороннього співробітництва між Україною та Словенією «в недопущенні, виявленні та розслідуванні злочину, зокрема шляхом обміну інформацією стосовно боротьби зі злочинністю, а також підтримання постійних контактів між компетентними органами на всіх відповідних рівнях». Положеннями цієї Угоди визначається не лише мета співробітництва, а й: сфера, форма співробітництва сторін Угоди; особливості обміну інформацією (зокрема, секретною) сторонами

Угоди; специфіка процедури співробітництва та координації діяльності компетентних органів сторін цього документу (з боку України це МВС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби, ДФС, Держфінмоніторинг, а з боку Словенії – МВС та Головне управління поліції), а також створення й діяльності спільних аналітичних команд, робочих і слідчих груп, у яких працівники компетентних органів сторін Угоди (як експерти) надають активну допомогу у формі консультацій; особливості надання сторонами Угоди допомоги в навчанні та підвищенні кваліфікації тощо.

Показовим прикладом цієї групи документів, зокрема документів, які укладають уряди України та інших держав з приводу конкретних питань охорони правопорядку спільними зусиллями, можна вважати Угоду між КМУ та Урядом ФРН «Про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами» від 30 серпня 2010 року [788]. Цей документ було створено для того, щоб Україна та ФРН відповідно до національного законодавства своїх держав здійснювали співробітництво в запобіганні та боротьбі зі злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами (зокрема в таких сферах: злочини проти життя, здоров’я, особистої свободи особи та власності; тероризм та його фінансування; торгівля людьми та організація незаконного переправлення осіб через державний кордон; злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи; злочини у сфері використання комп’ютерів, автоматизованих систем і комп’ютерних мереж тощо). Угодою передбачено, серед іншого, такі форми співробітництва: обмінюватися інформацією про злочини, що вчинені або готуються, та відносяться до сфери співробітництва, про організовані злочинні групи або злочинні організації, їхню структуру та зв’язки, про засоби та методи їхньої діяльності, наскільки це необхідно для запобігання або розкриття злочинів середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів, або відвернення наявної в окремому випадку серйозної загрози громадській

безпеці; на запит однієї з договірних сторін вживати заходів відповідно до національного законодавства держави, до якої звернено запит, з метою запобігання та розкриття злочинів; вживати спільних заходів щодо протидії злочинам, які охоплені сферою співробітництва; за клопотанням однієї з договірних сторін для боротьби з вказаними злочинами, а також контрабандою тютюнових виробів, здійснювати контрольовані поставки та надавати іншій стороні допомогу шляхом тісного співробітництва та в пов'язаних з цим фінансових розслідуваннях тощо;

3) міжнародні договори, укладені правоохоронними органами, які стосуються співробітництва в охороні правопорядку, прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Вказана підгрупа складної структури нормативно-правових актів, положення яких стосуються функціонування публічної служби в правоохоронній сфері, охоплює досить широке коло міжнародно-правових актів, що укладаються правоохоронними органами України та інших держав (угоди, меморандуми, протоколи) [606; 659; 662; 792–795].

Прикладом може слугувати Меморандум між МВС України та МВС Чорногорії «Про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю» від 13 червня 2013 року [488], який було укладено для продовження розвитку двосторонніх відносин, визнаючи велику важливість співробітництва і координації зусиль відомств щодо забезпечення безпеки і громадського порядку, попередження та боротьби з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, а також іншими злочинами. З огляду на це, сторони Меморандуму відповідно до законодавства своїх держав здійснюють співробітництво у сфері боротьби з: організованою злочинністю та тероризмом; незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів; торгівлею людьми; злочинами проти життя, здоров'я, свобод людини та людської гідності; злочинами проти власності; незаконним виробництвом, торгівлею, зберіганням та заволодінням вибуховими речовинами,

вогнепальною зброєю і боєприпасами; незаконним заволодінням і обігом транспортних засобів, підробленням документів і використанням підроблених документів з цією метою; злочинами у сфері економіки, підробкою грошових знаків, цінних паперів і печаток, безготівкових засобів платежу, що не є цінними паперами, а також їх розповсюдженням і використанням; злочинами у сфері використання комп'ютерів, автоматизованих систем та комп'ютерних мереж (кіберзлочини). Крім визначення сфери співробітництва у Меморандумі встановлено: предмет, форми, умови співробітництва; здійснення захисних, забезпечувальних дій сторонами Меморандуму (захист громадян та юридичних осіб іншої сторони, а також захист персональних даних; захист інформації, якою сторони Меморандуму обмінюються в межах цього документа; особливості відмови сторони Меморандуму від виконання запиту іншої сторони цього документа; особливості витрат, які виникають у межах цього Меморандуму; специфіка вирішення спорів стосовно тлумачення та/або застосування положень цього Меморандуму; відношення до інших міжнародних договорів; особливості зміни й доповнення положень цього документа.

Показовим прикладом також можна вважати Протокол між МВС України та МВС Республіки Хорватія «Про співробітництво протягом туристичного сезону» від 29 серпня 2014 року [661], що був укладений з метою сприяння хорватським правоохоронним органам, головним завданням яких є забезпечення громадського порядку, підвищення рівня безпеки і підтримка громадян України, які протягом туристичного сезону (з 1 липня до 31 серпня) перебувають у Хорватії. Вказаний документ урегульовує: можливість направлення українською стороною своїх представників до Хорватії на період туристичного сезону; особливості визначення місця, часу роботи та кількості представників української сторони, які будуть направлені до Республіки Хорватії; питання координації представників української сторони (протягом перебування) хорватською стороною; реалізацію сторонами Протоколу спільної діяльності в

межах предмета цього документа, зокрема надання: допомоги представникам хорватської сторони в спілкуванні з громадянами України; експертних порад і консультацій щодо вжиття представниками хорватської сторони заходів стосовно громадян України; необхідної допомоги громадянам України у встановленні контактів з Посольством України в Республіці Хорватії) тощо.

3. *Закони України, які стосуються публічної служби в правоохоронній сфер*і, а саме:

1) загальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби, зокрема: а) Закон України «Про державну службу», що є Законом, який визначає принципи, правові й організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях; б) Кодекс законів про працю Україним [324], що є основним законодавчим актом у сфері праці, який визначає правові засади та гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці (відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу», дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом); в) Закон України «Про запобігання корупції», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень; г) Закон України «Про звернення громадян» [638], що забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними та громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для

відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення; д) Закон України «Про інформацію» [641], який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;

2) загальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання охорони правового порядку:

а) кримінально-правові законодавчі акти матеріального та процесуального характеру, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері. Ця підгрупа нормативно-правових актів охоплює, серед іншого, такі законодавчі акти:

– Кримінальний процесуальний кодекс України [413]. Віднесення КПК України до розглядуваної системи нормативно-правових актів зумовлена тим, що цей Кодекс є єдиним законодавчим актом, який визначає порядок кримінального провадження на території України. Причому, відповідно до ч. 1 ст. 2 КПК України, завданнями кримінального провадження є: захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура;

– Кримінально-виконавчий кодекс України [414]. Зарахування цього Кодексу до вказаної підгрупи актів можна пояснити тим, що кримінально-виконавче законодавство нашої держави, згідно з ч. 1 ст. 1 КВК України, регламентує порядок й умови виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для

виправлення та ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так й іншими особами, а також запобігання тортурам і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими;

– Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», що врегульовує здійснення ОРД, тобто систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Цим Законом, зокрема, визначено: права та обов'язки підрозділів, які здійснюють ОРД (ст. 7, 8); гарантії законності під час здійснення ОРД (ст. 9); обов'язок щодо сприяння здійсненню ОРД (ст. 11); особливості нагляду за додержанням законів під час проведення ОРД (ст. 14) тощо;

– Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [650], який визначає пріоритетні напрями загальнодержавної політики й організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. У контексті досліджуваного питання слід зауважити, що у вказаному Законі визначено: структуру системи органів, які провадять боротьбу з організованою злочинністю (ст. 5); основні напрями протидії організованій злочинності (ст. 6); особливості міжнародного співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю (ст. 7); повноваження спеціальних підрозділів боротьби з організованою злочинністю та їх взаємодію (розділи III, V) тощо;

– Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [609]. Цей законодавчий акт належить до розглядуваної підгрупи нормативно-правових актів з огляду на те, що забезпечення відповідної безпеки, згідно зі ст. 1 цього Закону, є здійсненням правоохоронними органами (тими, які відповідають критеріям ст. 3 Закону) правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист

життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя. Крім того, вказаний Закон визначає: коло осіб, які мають право на забезпечення безпеки (ст. 2); права та обов'язки осіб, щодо яких здійснюються заходи забезпечення безпеки, та органів, які її забезпечують (розділ II); заходи забезпечення безпеки (розділ III); відповідальність за невиконання обов'язків, установлених цим Законом (розділ V); фінансування та матеріально-технічне забезпечення заходів безпеки (розділ VI);

б) адміністративно-правові законодавчі акти матеріального та процесуального характеру, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері. До цієї підгрупи розглядуваних нормативно-правових актів можемо віднести, наприклад:

– Кодекс України про адміністративні правопорушення, завданням якого є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав та законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством;

– Закон України «Про національну безпеку України» [645], який, відповідно до ст. 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству й кожному громадянину захист від загроз;

– Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [594]. У цьому законодавчому акті визначено умови й порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за окремими категоріями раніше судимих осіб та їх обов'язки, з урахуванням того, що

адміністративний нагляд – це «система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції». У положеннях цього Закону визначено: порядок встановлення, здійснення та припинення адміністративного нагляду (розділ 2); правила адміністративного нагляду за особами, щодо яких його встановлено (розділ 3); контроль за здійсненням адміністративного нагляду (ст. 13) тощо;

– Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [652], що визначає правові й організаційні засади, основні принципи та порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ст. 3–7), повноваження, особливості відповідальності відповідних державних органів, їхніх посадових осіб (ст. 8–9-2) і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю);

– Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», що встановлює систему особливих заходів державного захисту суддів КСУ, суддів та працівників апаратів судів, працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих осіб. Вказаний Закон, зокрема, встановлює: права працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів щодо заходів державного захисту (ст. 3); спеціальні заходи забезпечення безпеки (розділ II); органи, які забезпечують безпеку, їх права та обов'язки (розділ III); відповідальність за невиконання обов'язків, установлених цим Законом (розділ IV);

3) спеціальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів, а саме закони України:

«Про Службу безпеки України», у якому визначено правові основи та засади організації і діяльності СБУ, її системи, а також завдання та повноваження, склад і статус кадрів СБУ; «Про Національну поліцію», де закріплено правові засади організації та діяльності НП України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в НП України; «Про прокуратуру» [656], у якому визначено правові засади організації та діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України; «Про Національне антикорупційне бюро України», що встановлює правові засади організації та діяльності НАБУ; «Про Державне бюро розслідувань» [599]; «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [601], що визначає правові основи організації та діяльності ДКВС України, її завдання та повноваження.

4. *Підзаконні нормативно-правові акти, що стосуються публічної служби в правоохоронній сфері, зокрема такі їх групи*:

1) уставні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері. Прикладом цієї підгрупи нормативно-правових актів можна вважати постанову КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878 [621]. У вказаному Положенні визначено: загальний правовий статус МВС України (права, обов'язки, завдання, функції); сферу діяльності Міністерства. На підставі цього Положення в структурі МВС України було розроблено та затверджено низку положень про окремі структурні одиниці правоохоронних органів, підпорядкованих МВС України, зокрема Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» від 26 листопада 2018 року № 958 [624]. Крім того, за аналогічною логікою також було розроблено, наприклад, Положення про Національну поліцію від 28 жовтня 2015 року № 877 [622];

2) підзаконні акти України, спрямовані на забезпечення діяльності правоохоронного органу, тобто акти, які безпосередньо регулюють діяльність публічної служби в правоохоронній сфері з приводу виконання завдань і функцій відповідного правоохоронного органу, підтримання функціонування цього державного органу. Прикладом цих нормативно-правових актів можна вважати Інструкцію з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) НП України від 16 лютого 2018 року № 111 [613], що встановлює порядок реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, а також оперативного інформування в центральному органі управління поліції, міжрегіональних територіальних органах НП України, територіальних органах поліції в АРК та місті Севастополі, областях, місті Києві, їх ТВП. Зазначена Інструкція врегульовує такі питання: а) основні завдання органів (підрозділів) поліції щодо реагування на правопорушення або події та оперативного інформування чергових служб вищого рівня; б) організація роботи підрозділів головних управлінь НП в АРК та місті Севастополі, областях, місті Києві та їхніх посадових осіб, уповноважених на приймання і реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні, адміністративні правопорушення або події й організацію реагування на них; в) обов'язки оперативного чергового ТВП головних управлінь та головного управління НП в АРК та місті Севастополі, областях, місті Києві щодо реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування чергової частини вищого рівня; г) обов'язки оперативного чергового Департаменту організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП України щодо реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування керівництва НП України; д) обов'язки керівників органів (підрозділів) поліції щодо реагування на заяви та повідомлення про

кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування чергової служби вищого рівня; е) обов'язки окремих посадових осіб органів (підрозділів) поліції, які здійснюють планування сил та засобів, задіяних до реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; ж) порядок дій нарядів патрульної поліції, груп реагування патрульної поліції та інших нарядів поліції, задіяних до реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події тощо;

3) загальні підзаконні акти України, що спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів з приводу організаційних і технічних питань функціонування правоохоронного органу. Прикладом цих нормативно-правових актів може бути Порядок розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах і підрозділах НП України від 15 листопада 2017 року № 930 [629], що установлює єдиний для апарату центрального органу управління поліції, міжрегіональних територіальних органів НП України, територіальних органів поліції в АРК та місті Севастополі, областях, місті Києві, їх ТВП, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НП України, порядок приймання, реєстрації, розгляду звернень громадян, контролю за виконанням доручень за результатами розгляду звернень громадян та дотриманням строків їх розгляду, основні вимоги до організації проведення особистого прийому громадян і ведення діловодства за зверненнями громадян.

Інший приклад – Положення про вахтовий метод служби (роботи) поліцейських, державних службовців та працівників органів і підрозділів НП України в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення від 13 грудня 2017 року № 1023 [617]. Вказаний документ поширюється на поліцейських, державних службовців та працівників органів і підрозділів НП України і визначає правові та організаційні засади застосування вахтового

методу служби (роботи) у вказаних зонах, а саме: а) організаційно-кадрові питання (укомплектування вахтового підрозділу; обмеження щодо направлення для виконання у відповідних зонах службових обов'язків окремих категорій публічних службовців та ін.); б) організацію службової діяльності; в) режим роботи і відпочинку та облік службового (робочого) часу; г) соціально-побутове забезпечення; д) порядок надання гарантій і компенсацій.

Отже, аналізуючи структуру міжнародних (універсальних, регіональних) і національних нормативно-правових актів, положення яких врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, можна констатувати, що ці акти є загальногалузевими, кримінально-правовими та адміністративно-правовими. Таким чином, у діючому законодавстві України про публічну службу в правоохоронній сфері втілено універсальні та регіональні засади діяльності держави у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Причому саме положеннями адміністративного законодавства організація та діяльність досліджуваної служби врегульовується безпосередньо й найбільш повно, що є цілком очевидним, адже система правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері «має яскраво виражену адміністративно-правову природу та займає в системі галузі адміністративного права цілком певне положення, а саме положення адміністративно-правового інституту» [513, с. 11]. Цю позицію обстоює також О. В. Батраченко, наголошуючи на тому, що чільне місце в системі правових засад належить адміністративно-правовому регулюванню, «оскільки саме норми адміністративного законодавства регламентують усі основні питання, пов'язані з організацією та державним управлінням сферою публічної безпеки та порядку» [69, с. 53].

Таким чином, можна дійти висновку, що місце адміністративного законодавства України в системі правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері є ключовим. Це дає змогу, з огляду на сутність зазначеної сфери законодавства, повною мірою врегульовувати адміністративно-

процесуальні, адміністративно-процедурні (добір службовців, зайняття ними посади, переміщення та переведення, звільнення службовців; об'єктивне функціонування правоохоронного органу – виконання ним відповідних завдань), технічні аспекти (використання технічного устаткування правоохоронного органу) організації та діяльності публічної служби в правоохоронній сфері.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що система нормативно-правових актів, які врегульовують публічну службу в правоохоронній сфері України, складається з Конституції України, відповідних міжнародно-правових актів, законодавчих та підзаконних актів, котрі поділяються на підгрупи. Досліджувана публічна служба функціонує передусім на підставі конституційних, міжнародно-правових і кримінально-правових норм. Проте саме нормативно-правові акти адміністративного законодавства нашої держави дають змогу публічній службі досягати власної мети, виконувати завдання, реалізовувати відповідні функції.

Висновки до першого розділу

1. Публічна служба в Україні – вид служби, що: безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (тобто публічних службовців); фінансується за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються або обираються; виявляється у виконанні та практичній реалізації публічного адміністрування.

2. Публічна служба в Україні поділяється на: 1) державну службу, що охоплює: а) загальну державну службу (перелік органів, у яких проходять цю службу, закріплений у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу»); б) спеціальну державну службу (перелік органів закріплено в ч. 3 ст. 3 вказаного Закону); 2) службу в органах місцевого самоврядування, що складається із: а) служби в органах місцевого самоврядування загального режиму (в органах місцевого самоврядування сільського, селищного, міського, районного та

обласного рівнів); б) служби в органах місцевого самоврядування спеціального (особливого) режиму (в органах місцевого самоврядування м. Києва та м. Севастополя, а також у військово-цивільних адміністраціях).

3. Поділ публічної служби на види зазвичай здійснюється залежно від особливостей адміністративно-правового статусу державних службовців та/або специфіки посад, які вони займають, а також залежно від державних органів, у яких ця державна служба здійснюється. У прив'язці до адміністративно-правового статусу публічних службовців (та/або їх посад) відповідна служба поділяється залежно від управлінської характеристики службовців, котрі складають відповідний вид публічної служби. Водночас коли видова структура державної служби осмислюється в контексті різних видів державних органів, то в цьому контексті вказаний вид публічної служби поділяється на види залежно від сфер державної політики (відповідно, й певних функцій держави), за забезпечення, охорону та захист правопорядку в якому відповідає відповідний державний орган.

4. До структурних елементів правоохоронної сфери України відносяться: 1) правоохоронна система – статичний елемент правоохоронної сфери (публічні органи влади та публічна служба, яка виконує правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів і кола юристів-практиків, котрі розробляють теоретичну та практичну площину для формування стратегії охорони правопорядку, прав фізичних і юридичних осіб, реалізації цієї стратегії тощо); 2) правоохоронна діяльність органів публічної служби – динамічний елемент правоохоронної сфери, з урахуванням того, що не всі органи, які здійснюють правоохоронну функцію, є правоохоронними органами, однак, усі правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію держави, що для них є пріоритетною, визначальною; 3) інституційно-функціональна частина правоохоронної сфери – гібридний елемент правоохоронної сфери (правосвідомість членів суспільства; акти застосування права та правозастосовна діяльність; заходи юридичної

відповідальності й інші державні примусові заходи тощо).

5. Публічна служба в правоохоронній сфері України – це адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах України, наділені певним обсягом адміністративної правосуб'єктності для реалізації в інтересах держави й суспільства завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

6. Публічна служба в правоохоронній сфері України характеризується комплексом особливих ознак, які поділяються на такі дві групи:

1) загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері, тобто ознаки, що тією чи іншою мірою притаманні різним видам публічної служби. Ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері України: а) є підзаконною; б) виконує свої повноваження відповідно до комплексу правових принципів; в) є професійною діяльністю; г) є особливою компетентною діяльністю в певних суб'єктах публічної адміністрації (та в їх апараті), будучи частиною організаційної діяльності держави; д) має владний характер; е) сполучена з комплексом обмежень прав і свобод публічних службовців, що виявляється гарантією належного виконання цими службовцями завдань та функцій; ж) ґрунтується на засадах добровільності; з) фінансується за рахунок коштів державного бюджету;

2) особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України, до яких належать ознаки, котрі обумовлені обставинами здійснення професіональної служби в правоохоронних органах і відповідною реалізацією функцій цих органів. Таким чином, ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері: а) безпосередньо стосується правоохоронних

органів – здійснюється переважно в органах, що уповноважуються законом для здійснення правоохоронної діяльності; б) переслідує особливу комплексну (безпосередню та похідну) правоохоронну мету; в) є переважно правозастосовною діяльністю (хоча окремі посадові особи повноважні також розробляти та приймати, затверджувати нормативно-правові акти, які уточнюють положення чинного законодавства нашої держави в правоохоронній сфері); г) виконує специфічні функції, безпосередньо виконувати які можуть лише відповідні публічні службовці; д) здійснюється в межах особливого режиму й умов перебігу службових відносин; е) має власну нормативно-правову базу, положеннями якої врегульовується організація та проходження служби, адміністративно-правове та соціально-правове становище службовців; ж) є організаційною підсистемою держави, яка має внутрішню структуру, а також сувору ієрархічну побудову її елементів; з) має власну систему спеціальних звань і зовнішньої атрибутики; и) передбачає підвищені вимоги до службовців, як під час прийомі, так і під час проходження служби, а також суворі дисциплінарні вимоги до виконання службових обов'язків і правила про відповідальність за порушення цих обов'язків.

З) публічній службі в органах правоохоронної сфери притаманна унікальна специфіка, зокрема: особа офіційно обіймає посаду в державному органі, але не є державним службовцем; маючи адміністративно-правовий статус, така особа має також певний статус у суспільстві; прийняття на службу в орган правоохоронної сфери істотно відрізняється від процедури прийому на державну службу в інших сферах державного управління (освітня, медична, наукова тощо); окремі працівники публічних органів правоохоронної сфери виконують непублічні завдання та самі є не тільки непублічними, а й навіть зашифрованими в суспільстві; працівники служб правоохоронної сфери мають особливості в соціальному страхуванні (воно є обов'язковим), соціальному захисті (забезпечення форменим одягом, житлом, медичним обслуговуванням);

наділенні певним обсягом дискреційних повноважень (щодо застосування заходів фізичного впливу, зброї тощо); правовому захисті, наприклад, образа або напад на правоохоронця; юридичній відповідальності (підвищена, порівняно з іншими правопорушниками; збитки, що є наслідком незаконних дій працівника правоохоронної сфери, відшкодовує держава); пенсійному забезпеченні тощо.

7. Завдання публічної служби в правоохоронній сфері України – це похідний від мети діяльності цієї публічної служби комплекс дій у правоохоронній сфері, що визначає шляхи досягнення мети діяльності відповідного державного органу в цій сфері. Завдання публічної служби в правоохоронній сфері України поділяються на такі три групи: 1) загальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто завдання, які виконуються публічною службою загалом і ті, що закріплені в пп. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) забезпечувальні (організаційно-управлінські); 3) спеціальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто ті завдання, що випливають з власне сутності діяльності держави у сфері правоохорони, – функції, які стосуються виключно правоохоронних органів та відповідної публічної служби, а саме: а) виявлення загроз наявного правопорядку; б) попередження (профілактика) та припинення порушень правопорядку; в) зменшення латентності злочинності; г) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку; 4) особливі завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто завдання, котрі має виконувати публічна служба певного суб’єкта публічної адміністрації в правоохоронній сфері (зокрема завдання СБУ, НАБУ тощо).

8. Функції публічної служби в правоохоронній сфері України – це соціально обумовлена, наперед визначена (врегульована законодавством), спрямована на виконання комплексу завдань відповідного правоохоронного органу діяльність публічних службовців, яка впливає на функціонування відповідного суб’єкта публічної адміністрації та на суспільні відносини у сфері правоохорони. Функції

публічної служби в правоохоронній сфері України поділяються на такі дві групи: 1) універсальні (контрольна, наглядова, нормотворча, правопросвітницька, аналітична, інформаційна, координаційна, антикорупційна); 2) спеціальні (добір персоналу; статистичний облік кадрів; оцінювання раціональності й ефективності; складання кадрового резерву; матеріально-технічне і технологічне забезпечення; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації і спеціалізації персоналу; удосконалення інституту юридичної відповідальності публічних службовців).

9. Принципи публічної служби в правоохоронній сфері України – це основоположні ідеї здійснення завдань публічною службою, що на законних підставах впливає на стан і зміцнення правоохоронної сфери держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Причому систему принципів публічної служби в правоохоронній сфері України становлять такі групи принципів: загальноправові (верховенство права, законність, гуманізм, справедливість, соціальна рівність), організаційно-управлінські (субординація, координація, підвідомчість, підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність), загальні службові (забезпечення вільного доступу до публічної служби, професійність, патріотизм, політична неупередженість) та інноваційні (ефективність, відкритість, доброчесність, гендерна рівність). Принципи заміщення посад публічними службовцями в правоохоронній сфері корегуються з огляду на додаткові вимоги, які висувають до кандидатів залежно від стану їхнього здоров'я, рівня фізичної підготовленості, психологічних рис, професійних навичок, досвіду роботи тощо.

10. Система правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України складається з таких груп нормативно-правових актів: 1) Конституція України; 2) міжнародно-правові документи, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, а саме:

а) міжнародно-правові документи, якими врегульовується діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, та які створюються та укладаються в межах міжнародних урядових організацій (фундаментальні універсальні й регіональні акти у сфері прав людини та основоположних свобод; універсальні та регіональні акти, положення яких спрямовані на протидію порушенням правового порядку); б) міжнародні угоди між КМУ та урядами інших держав про допомогу, співробітництво, взаємодію в правоохоронній сфері; в) міжнародні договори, укладені правоохоронними органами, щодо співробітництва в охороні правопорядку, прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 3) закони України, які стосуються публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: а) загальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби; б) загальні законодавчі акти України, які передбачають урегулювання охорону правового порядку (кримінально-правові та адміністративно-правові законодавчі акти матеріального й процесуального характеру); в) спеціальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів; 4) підзаконні нормативно-правові акти, положення яких регулюють публічну службу в правоохоронній сфері, головним чином: а) уставні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері; б) підзаконні акти України, спрямовані на забезпечення діяльності правоохоронного органу, тобто акти, які безпосередньо регулюють діяльність публічної служби в правоохоронній сфері з приводу виконання завдань і функцій відповідного правоохоронного органу, підтримання функціонування цього державного органу; в) загальні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів з приводу організаційних і технічних питань функціонування правоохоронного органу.

Тобто, діяльність публічної служби в правоохоронній сфері врегульовується положеннями конституційного, міжнародно-правового, кримінально-правового

та адміністративного законодавства. Проте саме положеннями адміністративного законодавства організація і діяльність цієї публічної служби врегульовується безпосередньо й найбільш повно, уможливлюючи досягнення нею своєї мети, виконання покладених на неї завдань. Це обумовлено тим, що адміністративне законодавство України повною мірою врегульовує адміністративно-процесуальні, адміністративно-процедурні (добір службовців, зайняття ними посади, переміщення та переведення, звільнення службовців; об'єктивне функціонування правоохоронного органу – здійснення ним власних завдань), технічні аспекти (використання технічного устаткування правоохоронного органу) організації та діяльності публічної служби в правоохоронній сфері.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

2.1. Система та структура органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах

У попередньому розділі дослідження ми зазначали, що органи публічної служби в правоохоронній сфері України як органічну частину національної системи суб'єктів публічної адміністрації можна розглядати у вузькому значенні (лише правоохоронні органи) та широкому (ідеться про правоохоронні та інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави). Таким чином, аналіз системи правоохоронних органів дасть змогу визначити: 1) систему органів публічної служби в правоохоронній сфері у вузькому значенні; 2) частину системи органів публічної служби в правоохоронній сфері в широкому значенні. З огляду на це, для уточнення системи та структури органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах передусім варто розглянути систему та структуру правоохоронних органів, на підставі чого розкрити широкий підхід до відповідного розуміння публічної служби в правоохоронній сфері.

Аналізуючи систему правоохоронних органів, слід зауважити, що вчені [511, с. 180] практично одностайні в думці стосовно того, що правоохоронні органи становлять певну систему. Наприклад, О. К. Кузьменко вважає, що система – це «сукупність якісно визначених елементів, між якими існує закономірний взаємозв'язок чи взаємодія» [423, с. 217]. Водночас В. І. Кузь переконує, що система – це: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2) форма організації,

будова чого-небудь; 3) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням; 4) сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; 5) будова, структура, що становить єдність частин, які закономірно розташовані та функціонують [421, с. 51]. Таким чином, система є явищем, якому притаманні певні специфічні риси. Зокрема, на думку української дослідниці А. А. Романової, основними ознаками системи є такі: 1) кожна система означена сталими зв'язками між її елементами; 2) система має певну якість, що не притаманна окремим її частинам; 3) система та її частини не можуть розглядатись ізольовано одна від одної; 4) зв'язки системи з її частинами сильніші, ніж зв'язки системи або її елементів з іншими системами (тобто система, взаємодіючи із середовищем, постає як єдине ціле); 5) усі системи не є незмінними (будь-яка система переживає періоди свого зародження, становлення, розвитку, зміни та занепаду) [680, с. 600–601].

Отже, система органів публічної служби в правоохоронній сфері є важливою конструкцією, на підставі якої можна належним чином дослідити питання адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері України. Цілком закономірним є те, що сутність і структура цієї системи слугували предметом досліджень численних українських і зарубіжних учених [102; 571; 816; 826], передусім у контексті вивчення системи правоохоронних органів України. Причому слід зауважити, що серед науковців немає єдиного підходу до розуміння системи органів публічної служби в правоохоронній сфері. Наприклад, О. Л. Соколенко з цього приводу зауважує, що система правоохоронних органів відображає передусім інституціональний аспект правоохоронної діяльності, існування й функціонування якого неможливе поза зв'язком з іншими елементами організації правоохорони, зокрема нормативно-правовим забезпеченням побудови системи таких правоохоронних органів і реалізації ними відповідної правоохоронної діяльності. Вказане пояснюється тим, що «лише єдність та пов'язаність правового регулювання суспільних

відносин у правоохоронній сфері, організації правоохоронних органів і практично здійснюваної ними правоохоронної діяльності в умовах демократичної соціальної правової держави може розглядатися як єдино прийнятний і конструктивний спосіб організації правоохорони» [724]. Причому Р. В. Нагорних зауважує, що система державної служби в правоохоронній сфері становить «сукупність суб'єктів державної правоохоронної служби (статична підсистема) та їх діяльності (динамічна підсистема) у сфері забезпечення безпеки, підтримання законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина, а також сукупність інструментів правового закріплення статусу суб'єктів державної служби в правоохоронних органах, їх професійної діяльності на посадах відповідної державної служби, а також внутрішньоорганізаційної діяльності у сфері організації порядку проходження державної служби в правоохоронній сфері (компетенційна підсистема)» [511, с. 182].

Аналіз системи органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах передбачає також дослідження структури цієї системи, що становить проблему, стосовно якої серед учених-адміністративістів також немає єдиного підходу. Наприклад, на думку вітчизняної вченої О. Л. Соколенко, до системи правоохоронних органів України належать такі види правоохоронних органів: 1) суди; 2) прокуратура; 3) СБУ; 4) Управління державної охорони; 5) Військова служба правопорядку в ЗСУ; 6) Держприкордонслужба; 7) ДКВС України; 8) ДВС; 9) міліція; 10) внутрішні війська МВС України; 11) Служба зовнішньої розвідки України; 12) Головне управління розвідки Міністерства оборони України; 13) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 14) інші правоохоронні органи [724, с. 148]. Український вчений П. І. Хамула правоохоронними вважає такі державні органи: 1) СБУ, Управління державної охорони України, Військову службу правопорядку у ЗСУ; 2) Держприкордонслужбу та митні органи; 3) прокуратуру України; 4) ДКВС

України; 5) органи внутрішніх справ України; 6) органи, наділені повноваженнями у сфері оперативно-розшукової діяльності [817, с. 10]. На думку українського вченого В. А. Глуховері, до правоохоронних органів можна віднести органи прокуратури, Національну поліцію, СБУ, Військову службу правопорядку у ЗСУ, НАБУ, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань. Водночас учений зауважує, що в окресленому контексті можна також розглядати органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні чи правоохоронні функції та які не належать до зазначених вище суб'єктів, тобто органи, які наділені певними контрольними та юрисдикційними функціями й для яких правоохоронна функція не є головною [178, с. 49]. С. С. Шоптенко вважає, що систему правоохоронних органів України доцільно розглядати через її поділ на дві групи органів: 1) державні органи, що є безпосередньо правоохоронними органами, котрі комплексно реалізують правоохоронну діяльність за різними напрямами, а саме: прокуратура, НП України; СБУ, НАБУ, ДФС України, Держприкордонслужба, Військова служба правопорядку у ЗСУ, ДПС України; 2) державні органи, які реалізують окремі правоохоронні функції, зокрема: органи державного фінансового контролю; органи рибоохорони; органи державної лісової охорони; Служба зовнішньої розвідки України; управління державної охорони; розвідувальний орган Міністерства оборони України; ДБР; Державна служба з надзвичайних ситуацій; НГ України; ДВС; НАЗК; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна екологічна інспекція; Державна архітектурно-будівельна інспекція; Державна міграційна служба. Водночас С. С. Шоптенко зауважує, що наведений перелік державних органів не є вичерпним та може бути доповнений іншими органами державної влади, які, відповідно до законодавства, уповноважені на реалізацію правоохоронних функцій [865, с. 154].

Наведені підходи до визначення переліку правоохоронних органів засвідчують, що:

1) частина державних органів, які вчені відносять до правоохоронних органів, на сьогодні в процесі адміністративної реформи та реформи правоохоронної системи були ліквідовані (реорганізовані), а отже, або вже не належать до правоохоронних чи до інших державних органів, або є реорганізованими;

2) у напрацюваннях науковців не запропоновано єдиного переліку державних органів, що є правоохоронними;

3) перелік органів, які вчені вважають правоохоронними, є відкритим.

Вказані проблеми зумовлені як потребою в ревізії переліку відповідних державних органів крізь призму останніх змін в адміністративному законодавстві України та структурі правоохоронної сфери, так і значним обсягом державних органів, які можна віднести до правоохоронних. Зокрема, ще 2012 року провідний український науковець В. Я. Тацій наголошував на тому, що до системи правоохоронних органів належать різні за своїм статусом і функціональним призначенням органи, що загалом унеможливлює визначення їх системи. Причому широке тлумачення правоохоронної функції дозволяє до правоохоронних органів відносити «майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю. Так, сьогодні в українському адміністративному праві налічується від 17 до 80 правоохоронних органів залежно від конкретного змісту поняття правоохоронної функції та заснованих на ній критеріїв класифікації» [762, с. 3–4]. Дослідник зауважує, що способом подолання термінологічної неоднозначності, пов’язаної з поняттям «правоохоронні органи», може бути, по-перше, збереження вказаної категорії лише як узагальнюючого наукового поняття, а по-друге, здійснення поділу цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі

охорони права. З огляду на це, запропоновано виокремити: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції та державного контролю [762, с. 6]. Український вчений П. І. Хамула також вважає, що система правоохоронних органів складається з органів охорони правопорядку, контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади, а також органів охорони Конституції [817, с. 3, 5, 10].

Вважаємо, що окреслений підхід до розуміння структури системи правоохоронних органів є досить широким, а також таким, що дозволяє використовувати цей підхід для окреслення розглядуваної системи публічної служби у вузькому та широкому значенні. У межах вузького підходу до розуміння структури органів публічної служби в правоохоронній сфері України доцільно розглядати публічну службу органів охорони правопорядку, а в межах широкого підходу до розуміння відповідної структури – контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади, а також органи охорони Конституції нашої держави та органи державного контролю [341]. Вважаємо, що вказані підходи слід проаналізувати більш докладно, зокрема дослідити відповідні державні органи та публічну службу в них, приділяючи увагу саме вузькому підходу до розуміння вказаної структури (це виправдано вимогами до обсягу дослідження).

1. *Система та структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України в межах вузького підходу*, тобто система та структура органів публічної служби в органах охорони правопорядку. Слід зауважити, що поняття «органи правопорядку» почали активно використовувати у вітчизняному законодавстві з 2 червня 2016 року, зокрема у зв’язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII [596]. Українська дослідниця Н. М. Ярмиш з цього приводу зауважує, що на підставі вказаного Закону Конституцію України було доповнено ст. 131-1, де використовується термін «органи правопорядку», який: не застосовувався в

інших законах та підзаконних нормативних актах України; невідомий юридичній науці, принаймні вітчизняній (з цією позицією не можна погодитись повною мірою, адже це поняття частково використовувалось у чинному законодавстві [595] та комплексно чи фрагментарно розглядалось правниками в їхніх наукових дослідженнях [103]). Науковець доходить висновку, що вжитий у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що «такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї» [884, с. 79, 83]. Причому Ю. Г. Мороз вважає, що термін «орган охорони правопорядку» є поняттям, досить широким за своїм змістом, адже охоплює, серед іншого, поняття «орган правопорядку» [499, с. 18].

Українські науковці М. В. Руденко та О. П. Шайтуро звертають увагу на те, що термін «органи правопорядку» активно використовують у міжнародних документах ООН, зокрема Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 вересня 1979 року [325], цей термін має відповідні аналоги в законодавстві держав – членів Європейського Союзу (зокрема, у Великій Британії, Німеччині, Франції). Саме тому, на думку вчених, вживання цього терміна в тексті Конституції ґрунтувалось на відповідній світовій практиці та усталеній юридичній термінології цього інституту, «до якого належать здебільшого поліцейські служби, військова поліція, інші органи, до компетенції яких належить слідство та оперативно-розшукова діяльність» [681, с. 159]. Тобто слід погодитися з тим, що на відміну від інших органів виконавчої влади, для органів охорони правопорядку правоохоронна функція є основною, з огляду на що «вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку». У зв’язку з цим зазначені органи, на думку В. Я. Тація, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладає на працівників цих органів особливі вимоги

щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, правоохоронні органи мають у своєму складі озброєні формування [762, с. 6]. Цю думку фактично дослівно відтворює П. І. Хамула [817, с. 11].

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України сьогодні складається з публічної служби таких органів охорони правопорядку:

1.1. *Органи прокуратури*. Зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» випливає, що органи прокуратури є правоохоронними органами, а отже, цілком закономірно їх такими визнають українські дослідники [76; 93; 392; 585; 703; 811]. Водночас у межах нашого дослідження слід мати на увазі, що прокуратура України, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому зазначеним законодавчим актом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави.

Структура публічної служби органів прокуратури є досить складною та розкривається в структурі системи прокуратури України, котра детально врегульована положеннями розділу II Закону України «Про прокуратуру», а також спеціальними наказами Генпрокурора України. З огляду на це, можемо дійти закономірної думки, що структура публічної служби відображає структуру системи прокуратури України, яку становлять:

1) Офіс Генерального прокурора (до реформи органів прокуратури 2019 року – Генеральна прокуратура України, що припинила функціонування з 2 січня 2020 року [598]), яку очолює Генеральний прокурор, котрий має двох перших заступників і заступників, а також заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Відповідний орган організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його

ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об’єктами державної власності, що належать до сфери управління ОГП. У цьому контексті слід мати на увазі, що ОГП складається з таких структурних елементів:

– Департаменту інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення, контролю виконання та перевірок стану організації прокурорської роботи, який складається з: Управління організаційного забезпечення діяльності керівництва; Управління організаційно-контрольної діяльності; Управління перевірок стану організації прокурорської роботи; Управління взаємодії з органами державної влади;

– Департаменту кадрової роботи, що складається з: Управління роботи з кадрами; Управління роботи з персоналом державної служби;

– Відділу забезпечення діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів;

– Департаменту кримінальної політики та аналітики, що складається з: Управління кримінальної політики та аналітики; Управління контролю якості прокурорської діяльності;

– Департаменту організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням органів поліції і фіскальної служби та у кримінальних провадженнях щодо організованої злочинності, який складається з: Управління нагляду за додержанням законів НПУ; Управління нагляду за додержанням законів ДФС України; Управління нагляду та процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо організованої та транснаціональної злочинності; Відділу координації та аналізу; Відділу документального забезпечення;

– Департаменту нагляду за спеціальними органами правопорядку, який складається з: Управління кримінальних проваджень; Управління нагляду; Управління координації; відділу документального забезпечення;

– Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу, що діє на правах департаменту та складається з: Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях; Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про злочини у сфері оборонно-промислового комплексу; Управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та при проведенні оперативно-розшукової діяльності; Організаційно-методичного відділу;

– Департаменту процесуального керівництва в особливо важливих кримінальних провадженнях;

– Департаменту процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про катування та інші серйозні порушення прав громадян з боку правоохоронних органів;

– Департаменту процесуального керівництва в кримінальних провадженнях про злочини, учинені у зв’язку з масовими протестами у 2013–2014 роках;

– Департаменту представництва інтересів держави в суді, що складається з: Управління організації представництва; Управління організації участі прокурорів в суді; Відділу представництва інтересів держави у військовій сфері; Відділу забезпечення діяльності у сфері запобігання і протидії корупції;

– Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що діє на правах департаменту та складається з: Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; Аналітично-статистичного відділу; Відділу документального забезпечення;

– Генеральної інспекції, що діє на правах департаменту та складається з: Управління внутрішньої безпеки; Управління організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення;

– Департаменту нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, який складається з: Управління нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованій території АРК і м. Севастополя та в умовах збройного конфлікту; Управління нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях та в умовах збройного конфлікту;

– Департаменту міжнародно-правового співробітництва та повернення активів;

– Департаменту нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, інших заходів примусового характеру у місцях несвободи, а також пробації;

– Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності;

– Управління підтримання публічного обвинувачення;

– Управління стратегічного розвитку, превенції кримінальних правопорушень та реформ;

– Управління захисту прав дітей та протидії насильству;

– Управління організаційного забезпечення єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи;

– Управління правового забезпечення;

– Управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів;

– Управління забезпечення охорони державної таємниці;

– Відділу внутрішнього аудиту та фінансового контролю;

– Управління інформаційної політики;

– Департаменту організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням органів державного бюро розслідувань, який складається з: Першого та Другого управління організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими центрального апарату ДБР; Управління організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими територіальних органів ДБР; Відділу організації інформаційного забезпечення та координації діяльності структурних підрозділів; Відділу нагляду за додержанням законів оперативними підрозділами ДБР; Відділу документального забезпечення;

– Департаменту інформаційних технологій;

– Департаменту документального забезпечення, що складається з: Управління реєстрації вхідних та вихідних документів; Управління виготовлення, редагування, опрацювання та зберігання документів;

– Департаменту логістики, ресурсного та матеріально-технічного забезпечення, який складається з: Управління комунально-експлуатаційного забезпечення та капітального будівництва; Управління матеріально-технічного забезпечення та організації закупівель; Управління транспортного забезпечення, пожежної безпеки та режиму;

2) обласні прокуратури, до яких, відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», належать прокуратури областей, прокуратура АРК та м. Севастополя, Київська міська прокуратура, у структурі яких утворюються підрозділи (управління та відділи);

3) окружні прокуратури, перелік і територіальну юрисдикцію яких визначено в наказі Генпрокурора (причому утворення, реорганізацію та ліквідацію окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису забезпечує Генеральний прокурор).

Також слід мати на увазі, що до реформи прокуратури у вересні 2019 року в Україні діяли військові прокуратури (тобто ГВП та військові прокуратури).

1.2. *Національна поліція України*. Передусім зазначимо, що цей державний орган, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», законодавець безпосередньо відносить до правоохоронних органів (у такому самому контексті НПУ також розглядають українські дослідники [78; 124; 147; 179; 263; 397; 688]). Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» є центральним органом виконавчої влади, котрий служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Вказаний державний орган замінив собою міліцію, на відміну від якої поліція – це «професійний, висококваліфікований, збройний орган правового порядку, призначений для захисту прав та безпеки громадян і їхнього майна». З огляду на це, поліція є «основою стабільності в державі та безпеки громадян» [255, с. 12].

Структура органів публічної служби НПУ закономірно відображає структуру цього правоохоронного органу, загальну систему якого визначено в ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» та більш детально окреслено в ст. 14–15 вказаного законодавчого акта. З огляду на вказані норми Закону, можна дійти висновку, що систему Нацполіції України становлять:

1) центральний орган управління поліцією (апарат НПУ), що складається з: а) керівництва НПУ (Голови; Першого заступника Голови НПУ – начальника кримінальної поліції; трьох заступників Голови НПУ; заступника Голови НПУ – начальника Департаменту захисту економіки; заступника Голови НПУ – начальника Головного слідчого управління; заступника Голови НПУ – керівника патрульної поліції; заступника Голови НПУ – начальника Головного управління Національної поліції у м. Києві; заступника Голови НПУ – начальника Департаменту оперативної підтримки) та Департаменту забезпечення діяльності Голови НПУ; б) департаментів у складі кримінальної поліції, а саме

департаментів: карного розшуку; стратегічних розслідувань; боротьби зі злочинами, пов’язаними з торгівлею людьми; протидії наркозлочинності; оперативної служби; оперативно-технічних заходів; забезпечення діяльності, пов’язаної з небезпечними матеріалами; превентивної діяльності; в) Управління кримінального аналізу (у складі кримінальної поліції); г) департаментів у складі поліції особливого призначення, а саме Департаменту «Корпус оперативно-раптової дії»; д) інших департаментів апарату НПУ: оперативної підтримки; міжнародного поліцейського співробітництва; організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування; інформаційно-аналітичної підтримки; кадрового забезпечення; комунікації; фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку; внутрішнього аудиту; управління майном; зв’язку та телекомунікацій; документального забезпечення; вибухотехнічної служби; правового департаменту; д) Головного слідчого управління та управлінь апарату НПУ, а саме: режиму та технічного захисту інформації; забезпечення прав людини; з питань запобігання корупції та проведення люстрації; організації діяльності підрозділів поліції на воді та повітряної підтримки; е) інших структурних підрозділів апарату НПУ: Відділу організації кінологічної діяльності; Відділу спеціального зв’язку; Сектору з питань пенсійного забезпечення;

2) міжрегіональні й територіальні органи поліції, а саме:

а) міжрегіональні територіальні органи поліції, до яких належать Департамент патрульної поліції (складається з: апарату; батальйону із забезпечення; територіальних (відокремлених) підрозділів); департаменти в складі кримінальної поліції (Департамент внутрішньої безпеки; Департамент кіберполіції; Департамент захисту економіки); Департамент поліції охорони як міжрегіональний територіальний орган НПУ; органи поліції охорони як територіальні органи НПУ;

б) територіальні органи поліції як головні управління НП в областях України, котрі складаються з: апарату; відділів поліції (керівництва; слідчого відділу, а також відділів: кримінальної поліції; превенції у складі патрульної поліції; моніторингу; канцелярії тощо); відділень поліції (у складі яких функціонують: керівництво; слідче відділення; сектори кримінальної поліції, превенції у складі патрульної поліції; канцелярія та ін.); центру забезпечення; ізоляторів тимчасового тримання; стройових підрозділів патрульної служби поліції особливого призначення; стройових підрозділів поліції особливого призначення; тренінгового центру тощо.

1.3. *Служба безпеки України*. Цей державний орган, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», віднесений законодавцем до правоохоронних органів (в аналогічному контексті вказаний державний орган досліджують також українські вчені [189; 432; 584; 667; 782; 875]). Водночас зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» випливає, що СБУ є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. У ч. 1 ст. 9 цього Закону йдеться про те, що систему СБУ становлять Центральне управління СБ України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби. Причому, з огляду на положення ст. 9–13 вказаного законодавчого акта, можемо дійти висновку, що структура публічної служби в СБУ об’єктивується в межах структури СБ України, якою охоплено:

1) Центральне управління, до складу якого входять: а) Голова СБУ та Апарат Голови СБУ; б) функціональні підрозділи Центрального управління СБУ, зокрема такі підрозділи: підрозділ контррозвідки; підрозділ захисту національної державності; підрозділ контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки; підрозділ контррозвідувального захисту інтересів держави

у сфері інформаційної безпеки; підрозділ охорони державної таємниці та ліцензування; підрозділ боротьби з корупцією та організованою злочинністю; підрозділ боротьби з тероризмом; підрозділ захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; оперативно-технічних заходів; підрозділ оперативного документування; слідчий підрозділ; підрозділи інформаційно-аналітичного, кадрового, правового, господарського, фінансового, медичного та інших видів забезпечення оперативно-службової діяльності СБУ;

2) регіональні органи СБУ у виді Головного управління СБ України (в Донецькій та Луганській областях; у м. Києві та Київській області; в АР Крим з дислокацією в м. Херсон) та управлінь СБУ в областях (Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорозькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Львівській та ін.).

1.4. *Державне бюро розслідувань*. Згідно до ч. 1 ст. 1 та ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [599], ДБР є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, а саме: а) злочинів, учинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої, другої та третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ; б) злочинів, учинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; в) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України.

Причому слушною слід визнати позицію О. В. Шамари стосовно того, що створення ДБР України – це «далекоглядний політичний, інституційний і правовий крок, спрямований на створення потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями» [846]. У цьому контексті слід мати на увазі, що хоча в закріпленому Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України» переліку правоохоронних органів не згадується ДБР, це не є підставою для того, щоб не відносити Бюро до правоохоронних органів. Крім того, як зазначає М. С. Моісєєв, дослідження особливостей становлення органів ДБР дає підстави дійти висновку, що зазначений орган є принципово новим у системі наявних державних органів, він не є органом, який утворений шляхом реорганізації наявних органів. Крім того, жодного подібного органу в механізмі держави раніше не було передбачено [496, с. 56, 60]. Закономірно, що проблематика функціонування цього державного органу слугує об'єктом прискіпливої уваги з боку українських учених [716; 718; 785; 827; 831].

Означене позначається також і на адміністративно-правовому статусі службовців Бюро та їх структурі. Відповідно до ч. 1 і 2 ст. 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», до працівників ДБР належать особи рядового й начальницького складу, державні службовці, працівники, які уклали трудовий договір з Бюро. Причому служба в ДБР є державною службою особливого характеру, що полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, а час проходження служби в Бюро зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону. Водночас звернемо увагу на те, що структура Бюро погоджена з Урядом [655] затверджена наказом ДБР від 21 грудня 2017 року № 1 та відображає структуру публічної служби цього державного органу.

ДБР містить такі елементи: 1) центральний апарат ДБР, що складається з: а) керівництва Бюро; б) трьох підрозділів, які здійснюють досудове розслідування: Перше Управління організації досудового розслідування; Друге Управління організації досудового розслідування; Третє Управління організації досудового розслідування; в) чотири оперативних підрозділи: Управління супроводження оперативними підрозділами досудових розслідувань; Управління оперативного забезпечення та оперативно-технічних заходів; Управління оперативних розробок; Управління інформаційно-аналітичної розвідки; г) підрозділи, що забезпечують діяльність за окремими напрямами: Управління спеціального призначення; Відділ організаційно-адміністративного та аналітичного забезпечення; Управління режимно-секретної роботи та захисту інформації; Управління внутрішнього контролю; Управління забезпечення діяльності; Управління міжнародного співробітництва та зовнішніх комунікацій; Відділ роботи з громадськістю та ЗМІ; Управління правового забезпечення; Відділ внутрішнього аудиту; Управління кадрової роботи та державної служби; Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності; Патронатна служба; 2) територіальні органи ДБР, які розташовані в містах України (Києві, Львові, Хмельницькому, Миколаєві, Мелітополі, Полтаві, Краматорську) та складаються з таких структурних елементів: а) керівництво: Директор, перший заступник Директора; заступник Директора; б) слідчі відділи: Перший слідчий відділ; Другий слідчий відділ; Третій слідчий відділ; в) оперативні підрозділи: Відділ супроводження оперативними підрозділами досудових розслідувань; Відділ оперативних розробок; г) інших структурних підрозділів, серед яких: Сектор організаційно-адміністративного та аналітичного забезпечення; Сектор режимно-секретної роботи та захисту інформації; Сектор документального забезпечення; Сектор матеріально-технічного забезпечення; Сектор кадрової роботи та державної служби; Фінансово-економічний сектор; Сектор внутрішнього контролю; Спеціаліст зі зв’язків з громадськістю та ЗМІ;

Сектор договірної роботи та правового забезпечення; 3) Академія ДБР; 4) Наукового-дослідний інститут.

1.5. *Національне антикорупційне бюро України*. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», НАБУ є правоохоронним органом. Причому, згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Нацбюро є державним правоохоронним органом, що: утворюється Президентом України відповідно до вказаного та інших законів України; попереджає, виявляє, припиняє, розслідує та розкриває корупційні правопорушення, віднесені до його підслідності, а також запобігає вчиненню нових корупційних правопорушень. Водночас завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Особливий адміністративно-правовий статус НАБУ становить дослідницький інтерес для українських учених [687; 706; 799; 862; 874] та позначається на адміністративно-правовому статусі публічної служби цього державного органу, їх структурі. Відповідно до наказу НАБУ від 19 лютого 2019 року № 27-ДСК, структура НАБУ є такою:

1) керівництво НАБУ: Директор Національного бюро; Перший заступник Директора НАБУ; два заступники Директора НАБУ;

2) підрозділи детективів НАБУ та інші структурні підрозділи Нацбюро, що підпорядковуються першому заступнику Директора НАБУ: Головний підрозділ детективів (враховуючи керівника Головного підрозділу детективів); Перший підрозділ детективів (складається з керівника Першого підрозділу детективів, його заступника, старших детективів НАБУ, а також чотирьох відділів детективів); Другий підрозділ детективів (складається з керівника Другого підрозділу детективів, його заступника, старших детективів НАБУ, а також

чотирьох відділів детективів); Третій підрозділ детективів (складається з керівника Третього підрозділу детективів, його заступника, старших детективів НАБУ, а також п'яти відділів детективів); Четвертий підрозділ детективів (складається з керівника Четвертого підрозділу детективів, його заступника, старших детективів НАБУ, детективів НАБУ, а також трьох відділів детективів); Відділ організаційно-методичного забезпечення роботи Головного підрозділу детективів; Сектор по забезпеченню роботи Головного підрозділу детективів; Другий підрозділ детективів; Управління аналітики та обробки інформації (складається з керівника управління та його заступника; Відділу управління даними; Відділу детективів по виявленню неправомірної вигоди та незаконного збагачення; Відділу детективів по виявленню кримінальних корупційних правопорушень; Відділу детективів кримінальної лабораторії); Управління інформаційних технологій (складається з керівника управління та його заступника; Відділу проектування, розвитку та супроводу ІТ-систем; Відділу розвитку та супроводу ІТ-інфраструктури; Відділу підтримки користувачів ІТ);

3) структурні одиниці Нацбюро, що підпорядковуються заступнику Директора НАБУ: а) Оперативно-технічне управління; б) Управління по роботі з громадськістю (складається з: керівника управління та його заступника; Відділу по роботі з громадськістю (колл-центр); Відділу по роботі зі свідками та заявниками; Сектор реєстрації, обліку, контролю за розглядом звернень громадян та запитів на публічну інформацію); в) Управління зовнішніх комунікацій (складається з: керівника управління та його заступника; Відділу по роботі з громадськістю та ЗМІ; Відділу по роботі з публічними заходами та дискусіями); г) Управління спеціальних операцій;

4) структурні підрозділи Нацбюро, що підпорядковуються заступнику Директора НАБУ: а) Управління бухгалтерського обліку та звітності (складається з керівника управління – головного бухгалтера, а також Відділу нарахування і виплат заробітної плати та звітності; Відділу бухгалтерського

обліку та економічного аналізу); б) Управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням (складається з керівника управління; Фінансового відділу; Відділу планування матеріальних ресурсів та оперативного управління майном);

5) інші структурні підрозділи НАБУ: а) Юридичне управління (складається з керівника управління та його заступника; Міжнародно-правового відділу; Відділу по роботі з особливими активами); б) Управління внутрішнього контролю (складається з керівника управління; старших детективів НАБУ; Головного спеціаліста; Відділу внутрішніх розслідувань; Відділу запобігання корупції та інформаційної безпеки); в) Відділ по роботі з персоналом; г) Відділ документообігу; д) Режимно-секретний відділ; е) Відділ забезпечення роботи Директора НАБУ;

6) територіальні управління НАБУ (Львівське, Одеське та Харківське територіальні управління).

Окремо доцільно також звернути увагу на Національну гвардію України, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» [646] є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. У ч. 3 ст. 2 вказаного законодавчого акта встановлено, що НГУ є основним суб’єктом з припинення масових заворушень. Причому, у процесі здійснення заходів щодо припинення масових заворушень НГУ координує діяльність сил і засобів правоохоронних органів, залучених до припинення

зазначених протиправних дій. Крім того, у ч. 5 зазначеної статті закріплено правило, згідно з яким НГУ «виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами» та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо. З цього випливає, що розглядуваний державний орган, певна річ, не є правоохоронним, однак, публічна служба цього органу виконує певні правоохоронні функції, які, серед іншого, дозволяють належним чином взаємодіяти з публічною службою правоохоронних органів з метою реалізації основних функцій цього органу, закріплених у ст. 2 вказаного законодавчого акта.

Окреслений сутнісний зміст адміністративно-правової суб'єктності НГУ зумовлює особливий інтерес українських учених до вивчення правового статусу цього органу та його публічної служби [12; 13; 55; 462; 538]. Наприклад, О. В. Агапова зауважує, що НГУ було створено «у формі військового формування, яке поряд із правоохоронними функціями, залучається до здійснення окремих військових завдань для забезпечення внутрішньої безпеки держави, у зв'язку з чим питання щодо віднесення цієї військової структури до системи правоохоронних органів (органів охорони правопорядку) потребує додаткового наукового аналізу». Водночас, аналізуючи наукові дослідження, присвячені визначенню місця та ролі складових системи правоохоронних органів, науковець констатує, що НГУ «набуває особливого статусу в цій системі. Таким чином, О. В. Агапова наголошує, що НГУ – це, безперечно, військове формування держави, однак наділене водночас значним спектром правоохоронних завдань, які визначать основний напрям його діяльності [11, с. 25, 28].

2. *Система та структура органів публічної служби в правоохоронній сфері України в межах широкого підходу*, тобто система та структура органів публічної служби в органах охорони правопорядку, серед яких:

1) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади. Розглядувана група державних органів у правоохоронній сфері України складається з органів, які в межах юрисдикційної контрольної діяльності як основної для них діяльності здійснюють певні функції (є для цих органів другорядними), що можуть бути інтерпретовані як правоохоронні. У цьому контексті В. Я. Тацій зауважує, що до системи контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади доцільно віднести ті «органи виконавчої влади, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію». На думку науковця, до цієї групи, зокрема, можна зарахувати органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та інші, для яких правоохоронна функція є не основною, а допоміжною, оскільки їх основні повноваження спрямовані на здійснення контролю за додержанням законодавства в певній сфері державного управління. Унаслідок цього їхній статус, повноваження, права та обов'язки встановлюються нормами адміністративного права [762, с. 7]. Українські вчені М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та Ю. Р. Лозинський погоджуються з наведеним підходом, вказуючи, що означеними державними органами є ті, для яких правоохоронна функція не є основною, а реалізовується як наслідок здійснення контролю за додержанням законодавства у визначеній сфері державного управління, тобто, наприклад, це «органи державної фінансової інспекції, рибоохорони, лісової охорони» [318, с. 358]. Проте вказаний підхід не повною мірою може бути узгоджений з чинним законодавством України, а саме п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», у якому законодавець відносить органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, до правоохоронних органів. Водночас це не означає, що позиція В. Я. Тація та інших науковців, які підтримують цю думку, є помилковою, адже вчені також відносять відповідні органи до системи правоохоронних органів,

хоча й зауважують, що вказані органи входять до цієї системи лише з огляду на те, що вони виконують правоохоронні функції, які не є для них першочерговими. Отже, контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади, не будучи суто правоохоронними, належать до системи органів публічної служби в правоохоронній сфері (як правоохоронні органи) лише з огляду на те, що вони можуть реалізовувати за певних обставин правоохоронну функцію держави.

Таким чином, можна дійти висновку, що систему публічної служби контрольних (юрисдикційних) органів виконавчої влади в широкому значенні становлять: Державна авіаційна служба України, Державна адміністрація залізничного транспорту України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державне агентство рибного господарства України та ін.;

2) органи охорони Конституції та державного контролю. До зазначених органів В. Я. Тацій та Н. М. Ярмиш відносять Конституційний Суд України, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Рахункову палату України [716, с. 235; 763, с. 6; 884, с. 81]. Тобто структура системи органів публічної служби в органах охорони Конституції та державного контролю об’єктивується тими публічними службовцями, котрі безпосередньо охороняють Основний Закон України та забезпечують державний контроль, здійснюючи охорону правопорядку.

Що ж стосується осмислення органів публічної служби у сфері правоохорони в контексті безпосереднього розуміння публічної служби, тобто як служби, що охоплює не лише державну службу, а й службу в органах місцевого самоврядування, слід зазначити, що на сьогодні в Україні на муніципальному рівні не існує місцевих правоохоронних органів (муніципальної поліції), проте їх

створення знаходиться на порядку денному реформи децентралізації влади та реформи правоохоронної системи держави. Окремі правоохоронні функції на місцях виконують посадові особи місцевого самоврядування. Зокрема, громадяни України, котрі вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування (за винятком окремих посад), у день прийняття відповідного рішення складають Присягу, у якій вони урочисто присягають, що будуть охороняти права, свободи й законні інтереси громадян.

Отже, викладене вище дає змогу дійти висновку, що невирішеність у теорії адміністративного права України питання про те, що слід розуміти під поняттям «правоохоронні органи», неоднозначність сприйняття тих чи інших державних органів як правоохоронних, істотно ускладнює методико-теоретичні можливості осмислення системи та структури органів публічної служби в правоохоронній сфері сучасної України. Водночас вирішення означеного питання можливе завдяки осмисленню відповідної системи органів у межах вузького та широкого контексту. У вузькому значенні система органів публічної служби в правоохоронній сфері України складається з органів охорони правопорядку, до яких належать органи правопорядку загального та спеціального призначення (зокрема органи прокуратури, НПУ, СБУ, ДБР, НАБУ, НГУ), які складаються з власних структурних підрозділів. У широкому значенні відповідною системою охоплено всі правоохоронні органи (органи охорони правопорядку, контрольні органи виконавчої влади, органи охорони Конституції та державного контролю), а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави.

2.2. Форми та методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України

Загальновідомо, що публічна влада в будь-якій державі не спроможна реалізовуватись сама по собі. Вона повсякчас об’єктивується в складному

комплексі конкретних дій, що виражають її зміст і спрямованість, будучи здійсненими компетентними суб'єктами цієї влади, тобто відповідними державними органами. Серед цих органів є також й виконавчі органи публічної влади, що «повсякденно та багатоманітним чином» реалізують державну владу [29, с. 196].

Причому вказана діяльність, безперечно, не може здійснюватися безсистемно, хаотично. По-перше, як ми вже зауважували в попередньому розділі дослідження, функціонування державного органу безпосередньо здійснюється завдяки діяльності публічних службовців, котрі «оживляють» відповідну юридичну особу своєю діяльністю. Саме тому адміністративно-правовий статус цих службовців визначається нормативно-правовими актами з урахуванням обсягу та особливостей діяльності відповідного державного органу й необхідних меж реалізації потенціалу службових функцій публічного службовця в питанні забезпечення діяльності цього державного органу безпосередньою діяльністю службовця. По-друге, законодавцем передбачено, що органи публічної служби функціонують у межах певних форм діяльності, застосовуючи відповідні методи діяльності. Водночас у цьому контексті слід мати на увазі, що відповідні форми й методи діяльності, будучи обумовленими метою та завданнями відповідних органів, застосовними в одній сфері діяльності держави, не можуть застосовуватись (повною мірою, у тому самому вигляді) в іншій сфері діяльності держави.

Певна річ, окреслене питання стосується діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері, визначеність, узгодженість та виправданість характеру форм і методів діяльності яких прямо позначається на рівні забезпечення прав людини в державі, показниках верховенства права та можливостях віднесення держави до групи сучасних правових держав.

Причому слід погодитися з тим, що зміст, види та форми відповідної службово-трудової діяльності публічних службовців у системі органів

виконавчої влади загалом є досить різноманітними. Наприклад, В. І. Матирко ще 1997 року звертав увагу на те, що публічні службовці залежно від різних груп посад виконують частину завдань публічного управління. Учений стверджує, що «вони займаються досить диференційованими видами діяльності в галузі державного управління». Водночас, на нашу думку, не доцільно ігнорувати й того, що публічні службовці не обмежуються у своїй діяльності лише управлінською діяльністю, зокрема в частині правових форм діяльності. Крім того, як зазначає В. І. Матирко, навіть професійна кваліфікація цих посадових осіб багато в чому визначається місцем державного службовця в системі сфери управління та конкретним посадовим рівнем кожного окремого працівника. Причому окреслене різноманіття ознак, на думку вченого, пояснює «труднощі та навіть марність» усіх попередніх спроб учених викласти універсальний опис функціональних обов'язків публічних службовців [479, с. 84].

Слід зважати на те, що форми діяльності органів публічної служби у сфері правоохорони України відображають загальні форми діяльності цих органів як таких, відповідаючи таким чином меті, завданням і функціям цих органів публічної служби, що сукупно визначають відповідну діяльність. Проте вказане не усуває очевидну методико-теоретичну проблему узагальнення цих форм діяльності (особливо їх складових): кожен орган публічної служби в правоохоронній сфері виконує власні завдання та здійснює особливі функції; крім того, структурні підрозділи цих органів означені комплексом особливих завдань і функцій. Тобто дослідження форм діяльності відповідних органів публічної служби, на нашу думку, має поглиблюватися до тієї міри, за якої вказані органи можуть бути осмислені як такі, що виконують спільну діяльність.

Окреслену проблему активно вивчали українські вчені-адміністративісти. Зокрема, М. П. Гурковський та С. С. Єсімов розглядали можливість узагальнення форм діяльності поліції, котрі застосовуються в процесі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На думку вчених, «доцільно виокремити форми

діяльності поліції в цій сфері, які б, по-перше, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а по-друге, розкривали сутність змісту будь-якого напряму діяльності» [207, с. 174]. Наведений висновок, що цілком узгоджується з нашою позицією з приводу розв'язання означеної проблеми, нам цілком імпонує.

Дослідження форм діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави на сьогодні не може бути здійснене належним чином без з'ясування сутності цих форм діяльності, підходів до їх класифікації, виявлення та вирішення цих проблем. У цьому контексті передусім слід звернути увагу на те, що форму діяльності державних органів і публічних службовців дослідники окреслюють, оперуючи різними поняттями. Зокрема, вони використовують такі поняття: «форма діяльності органів публічної адміністрації» [1, с. 45]; «форма реалізації державної виконавчої влади» [134, с. 135; 293, с. 48–63]; «форма управління» [16, с. 121; 256, с. 54–57]; «адміністративно-правова форма управління (діяльності)» [489, с. 13–14; 237, с. 62–67]; «форма державного управління» [185, с. 28]; «форма управлінської (виконавчої) діяльності» [2, с. 146; 282, с. 161] тощо. Наприклад, Т. М. Кравцова, досліджуючи форми управлінської діяльності, вказує на те, що вони відображені в діяльності державного апарату, яку вона фактично зводить до регуляторної діяльності. Причому, на думку вченої, органи державної влади у сфері підприємництва здійснюють регуляторну діяльність у таких формах: 1) прийняття регуляторного акта; 2) реєстрація суб'єктів підприємництва; 3) ліцензування та патентування підприємницької діяльності; 3) сертифікація та стандартизація продукції (послуг); 4) видача дозволу на заняття підприємницької діяльності; 5) здійснення державного контролю за підприємницької діяльністю тощо [396, с. 88]. Натомість О. М. Алікова виокремлює виконавчу, розпорядчу та організаційну (чи організаційно-правову) форми діяльності державних органів. Так, виконавча та розпорядницька діяльність – це своєрідна форма здійснення управління, а

організаційна діяльність – це форма здійснення управління, сутність якої наповнює управління специфічним змістом (зокрема, охоплює сполучення таких елементів, як координація, регулювання та контроль). Організаційний характер управління вказує на те, чим займаються відповідні органи управління [31, с. 212–213]. Таким чином, дослідниця розглядає управління як форму діяльності, що складається з різних форм здійснення діяльності – виконавчої, розпорядчої та організаційної.

Водночас І. О. Клочко вважає, що, наприклад, формами діяльності органів прокуратури в межах протидії корупції є такі: 1) координаційна форма діяльності як зовнішнє відображення системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських і державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів і розмежування їхніх повноважень; 2) організаційно-правова форма діяльності, що виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів і прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій; 3) адміністративно-наглядова та контрольна форма діяльності як система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності у сфері протидії корупції; 4) юрисдикційна форма діяльності, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення; 5) аналітично-облікова форма діяльності, основу якої становлять дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або в її окремому регіоні [307, с. 4].

Отже, слід констатувати численну кількість різноманітних підходів до концептуалізації теорії форм діяльності органів публічної служби, що, на нашу думку, виявляється в такому: 1) невизначеність поняття «форма діяльності» та сутнісного змісту форм діяльності органів публічної служби (види форм діяльності досить часто ототожнюються з формами діяльності); 2) наявність

численних термінів, якими позначають відповідні форми діяльності, вважаючи їх синонімічними, хоча вони не завжди є такими [364].

На вказані проблеми вже тією чи іншою мірою звертали увагу українські вчені-адміністративісти. Зокрема, О. О. Бандурка, аналізуючи наявність у теоретичних працях учених низки термінів, якими позначаються форми діяльності органів публічної служби, стверджує, що деякі з цих термінів у жодному разі не можна вживати як синоніми. У цьому контексті запропоновано розмежовувати, наприклад, форму управлінської діяльності», «форму державного управління, з одного боку, та форму виконавчої діяльності, форму реалізації виконавчої влади – з іншого, оскільки вони стосуються, відповідно, державного управління та виконавчої влади, які не є тотожними. Отже, такі терміни, як «форма управлінської діяльності», «форма державного управління», на думку О. О. Бандурки, є більш широкими, загальними щодо категорій «форма виконавчої діяльності», «форма реалізації виконавчої влади» [59, с. 231].

Виконуючи поставлені в межах цього підрозділу завдання, слід зазначити, що слово «форма» у тлумачних словниках української мови визначено таким чином: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов’язаний з його сутністю, змістом; 4) спосіб існування змісту, внутрішня структура змісту, організація і зовнішній вираз; 5) видимість або зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [143, с. 1543]. У наукових дослідженнях учені окреслюють різні аспекти поняття «форма». Наприклад, М. М. Северін вважає, що форма – це суто філософська категорія, яка виражає впорядкованість змісту, спосіб його здійснення, а також конкретну конфігурацію, взаємне розташування, що становлять зміст елементів і спосіб, визначений порядок відносин і зв’язків між ними [693, с. 215]. Л. С. Федорняк вказує на те, що форма – це «зовнішнє

вираження суті, порядку організації та структури» [808, с. 253]. Вказане поняття також активно розглядали в юридичному аспекті. Зокрема, О. В. Петров вважає, що «форма» в юридичному контексті – це спосіб зовнішнього подання істотного змісту явища, з огляду на що цю категорію варто аналізувати саме в контексті закономірних зв'язків із сутністю і змістом права [568, с. 229].

Таким чином, як зазначає український юрист-адміністративіст О. М. Рєзнік, за допомогою форми визначається зовнішнє вираження змісту певних дій, феноменів. Водночас у межах використання цього терміна може йтися «про певну умову, за існування якої таке явище набуває потрібного вигляду, формується спосіб його існування та функціонування тощо». Однак науковець застерігає, що цей підхід до розуміння поняття форми є загальним і таким, що не дозволяє зрозуміти специфіку саме правової діяльності [673, с. 270]. Вказане може бути вирішене шляхом конкретизації поняття «форма», а саме вказівкою на те, стосовно чого його використовують. У контексті досліджуваного питання важливою є саме форма діяльності.

Причому формою діяльності вчені визнають «і те, з чого діяльність починається, і те, що вона виробляє, і все це одночасно» [444, с. 18], а в адміністративно-правовому значенні – «зовнішнє практичне вираження державно-управлінської діяльності» [329, с. 369]. Зокрема, на думку О. М. Рєзніка, адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є зовнішньо вираженими діями чи рішенням співробітників правоохоронних органів України, які вчиняються чи приймаються ними у межах національного законодавства з метою сприяння ефективному виконанню покладених на них чинним законом завдань щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки держави [673, с. 274]. Тобто можемо дійти висновку, що форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців

органів публічної служби у відповідній сфері, що ними вчиняються (приймаються) на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені діючим законодавством України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них чинним законодавством завдань у правоохоронній сфері держави.

З'ясувавши сутнісний зміст поняття «форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України», вважаємо за доцільне розглянути можливості їх класифікації з метою оптимізації їх дослідження в межах цього підрозділу дослідження. У цьому контексті звернемо увагу на те, що вчені виокремлюють різні форми діяльності органів публічної служби, а саме:

1) правотворча та правозастосовна форми діяльності [141, с. 24];

2) адміністративно-наглядова та юрисдикційна діяльність [805, с. 118–119];

3) правові та неправові форми діяльності [380, с. 144];

4) правові, організаційні й матеріально-технічні форми діяльності [217, с. 48; 288, с. 108];

5) нормативно-правові, ненормативно-правові, організаційні та матеріально-технічні форми діяльності [468, с. 515] та ін.

Різноманіття окреслених підходів до поділу форм діяльності органів публічної служби обумовлюється тим, що в межах відповідного поділу вчені, по-перше, використовують різні підходи до класифікації цих форм, а по-друге, різні міри конкретизації цього поділу.

Найбільш загальним поділом форм діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, звісно, є поділ форм такої діяльності на правові та неправові. Зокрема, О. М. Макаренко стверджує, що відповідний поділ ґрунтується на ідеї класифікації форм цієї діяльності залежно від характеру юридичних наслідків, що наявні в практичній дійсності [463, с. 67]. Причому найбільш показовими в цьому контексті є дії виконавчих органів (посадових осіб) з приводу підготовки та видання правових актів, які обумовлюють чітко виражені юридичні наслідки». Слід погодитися з тим, що ті форми діяльності, котрі не

спричиняють прямих юридичних наслідків, регламентовані значно меншою мірою. Тому виконавчим органам (посадовим особам) надається можливість самостійного вибору цих форм діяльності, однак за умови, що відповідні неправові форми діяльності: а) не будуть виходити за межі загальних вимог законності; б) будуть відповідати компетенції відповідного суб'єкта діяльності (наприклад, проведення консультацій, нарад тощо)» [29, с. 199]. Поряд із цим, вказане дозволяє дійти думки, що неправові форми діяльності як такі форми діяльності, що не спричиняють юридичних наслідків, по-перше, спричиняють ці наслідки опосередковано, а по-друге, є правовими з огляду на те, що ґрунтуються на приписах чинного законодавства (адже в будь-якому разі «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», що прямо передбачено у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України). На цю обставину звертає увагу також О. М. Макаренко, наголошуючи на тому, що в практичній дійсності іноді досить складно розрізнити правові та неправові форми діяльності. Це пояснюється тим, що «всі форми державного управління – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) й неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари, матеріально-технічні дії) – у певному контексті є правовими, адже мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах і приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці» [463, с. 67].

Отже, поділ форм діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави на правові та неправі не позбавлений недоліків, які можна усунути завдяки осмисленню відповідної класифікації: неправові форми діяльності є правовими в контексті того, що вони випливають (організовуються, забезпечуються, здійснюються) з чинного законодавства, однак не є суто юридичною діяльністю, тому не є правовими за своїм сутнісним змістом. Таким

чином, форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави можна розкрити шляхом структурування видів форм цієї діяльності за характером діяльності вказаних органів, з огляду на їх належність до управлінської форми та/або самоорганізації як форми діяльності, передусім у такому виді:

1. *Правові форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України*, тобто діяльність, яка здійснюється в межах професійної юридичної діяльності. У загальному адміністративно-правовому значенні правові форми – це діяльність, яка: пов'язана з виконанням юридично значущих дій у чітко встановленому законом порядку; передбачає здійснення форм, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, йдеться про видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, тобто форми, які слугують юридичними фактами та можуть формувати адміністративно-правові відносини [243, с. 86]. З огляду на зазначене, можна стверджувати, що юридична сутність правової форми діяльності держави: 1) базується на суворому виконанні приписів права (юридично значущі дії реалізуються в чітко визначеному законодавством порядку); 2) її результати завжди тягнуть настання певних юридично значущих наслідків. Зазначені два моменти, на думку української вченої Т. М. Кравцової, перебувають в органічній єдності, слугуючи визначальними властивостями; вони в сукупності кваліфікують будь-яку організаційну форму діяльності як правову [396, с. 88].

У контексті досліджуваної проблематики слід зважати на те, що будь-яка правова форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України складається з однорідних дій, а також операцій правового характеру, котрі в сукупності утворюють відповідний процес, що характеризується особливими стадіями та провадженнями. Водночас, як зазначає українська вчена Н. В. Капітонова, необхідно мати на увазі, що правові форми діяльності органів публічної служби існують у тісному зв'язку не лише між собою, а й з

організаційними формами діяльності (котрі пов’язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур) та з матеріально-технічними формами (ті, що виконують обслуговуючу, однак не менш важливу роль) [288, с. 108–109]. Варто зауважити, що в науковій літературі немає однозначної позиції з приводу того, які саме елементи становлять правову форму. Так, О. М. Рєзнік наголошує на існуванні значної кількості думок з приводу того, за якими критеріями здійснюється така диференціація (за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження тощо)». Однак найпоширенішою є саме класифікація за змістом, відповідно до якої досліджувана форма охоплює правотворчу та правозастосовну види діяльності [673, с. 275–276]. Причому вказаний підхід є дещо узагальненим і може бути конкретизований шляхом поділу правових форм діяльності на: нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольно-наглядову та інші форми діяльності, що здійснюються на підставі професійної юридичної діяльності.

Отже, група правових форм діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України охоплює такі форми діяльності:

1) нормотворча форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Нормотворча діяльність – це особлива форма діяльності компетентних суб’єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об’єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства [160, с. 14]. Таким чином, нормотворча діяльність, як слушно зазначає О. Ю. Салманова, є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу, будучи таким чином однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру [688, с. 48].

Причому нормотворча діяльність органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави є підзаконною, тобто такою, результатом

якої є підготовка, розробка, прийняття нового (зміна чи припинення дії існуючого) та офіційне оприлюднення (якщо він не є секретним, в іншому випадку –документ оприлюднюють частково чи не оприлюднюють взагалі) підзаконного акта, що є актом, котрий «видають лише відповідно до закону, на підставі закону, зокрема для конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів та їх трактування або встановлення первинних норм» [861, с. 134–142]. Крім того, необхідно мати на увазі, що нормотворчу діяльність здійснюють не всі публічні службовці, а лише ті, що мають відповідну компетенцію на здійснення відповідних дій. Наприклад, у системі МВС України нормотворча діяльність відповідно до п. 1.2 Інструкції з організації нормотворчої діяльності в МВС України, затвердженої наказом МВС України від 27 липня 2012 року № 649 [612], є напрямом діяльності структурних підрозділів апарату цього Міністерства, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ. Водночас, як зазначає О. Ю. Салманова, слід ураховувати, що правову основу нормотворчої діяльності МВС України становлять Конституція України, інші закони України, акти Президента України, КМУ, нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, а також власне нормативно-правові акти МВС України [688, с. 93]. Причому, як зазначає Д. В. Слинько, нормотворча діяльність у системі МВС України є багатоетапною діяльністю, що передбачає декілька етапів: збір, вивчення й аналіз інформації, що стосується суспільних відносин, які вимагають урегулювання; розробка концепції відомчого нормативного акта; визначення структури, ідеї та змісту відомчого нормативного акта; визначення етапів і термінів підготовки проекту відомчого нормативного акта, а також конкретних виконавців і ступеня секретності; розробка проекту відомчого нормативного акта і його доопрацювання з урахуванням наявних зауважень та пропозицій; комплексне оцінювання проекту та підготовка остаточного тексту

проекту відомчого нормативного акта; візування та погодження проекту відомчого нормативного акта; подання проекту відомчого нормативного акта на підпис; здійснення державної реєстрації відомчого нормативного акта; оприлюднення чи отримання адресатом відомчого нормативного акта [719, с. 53];

2) правозастосовна форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. У загальноправовому контексті застосуванням права (чи інакше – застосуванням закону), на думку С. С. Алексєєва, є «владно-організуюча діяльність компетентних органів і осіб, які забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм, що містяться в законі, в інших нормативних юридичних актах» [25, с. 346]. Більш повно розкривають сутнісний зміст застосування права провідні українські правники М. В. Цвік, О. В. Петришин та І. В. Бенедик, вказуючи, що правозастосовна діяльність – це «правова форма діяльності з розгляду та вирішення індивідуальних юридичних справ, яка полягає в наділенні одних суб'єктів правами, покладанні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, офіційному визнанні юридичних фактів, укладенні угод, розгляді юридичних питань про наслідки правових спорів і правопорушень та притягнення винних до юридичної відповідальності органами й посадовими особами позасудової юрисдикції» [247, с. 397]. Саме тому означена форма діяльності органів публічної служби досить часто зводиться до прийняття певних документів, які безпосередньо сприяють ідентифікації «особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності» [217, с. 30].

Отже, правозастосовна діяльність має низку особливостей. На думку Т. І. Тарахонич, особливість цієї форми діяльності виявляється в тому, що окреслена форма: а) є діяльністю, яка здійснюється відповідними державними органами чи за їх делегуванням громадськими структурами (органами законодавчої влади, прокуратури, суду, виконавчої влади, громадськими

організаціями); б) означена тим, що їй притаманний державно-владний, організуючий характер (акти, що видаються в процесі правозастосування, є юридичними, невиконання їх тягне застосування державного примусу); в) завжди має активний характер, спрямована на виникнення, зміну, припинення правовідносин; г) здійснюється в особливих процесуальних формах; д) завершується прийняттям правозастосовного акта, у якому фіксуються індивідуальні конкретні приписи [759, с. 87]. Особливості розглядуваної форми діяльності дозволяють дійти думки, що ефективне здійснення цієї форми діяльності стосується всіх сфер суспільної діяльності. Українська вчена О. О. Хаврат, зокрема, зауважує, що якість правозастосовної діяльності як державних органів, так і недержавних організацій є одним з важливих факторів, які визначають рівень правової культури, стан законності та правопорядку в державі, які впливають на розбудову правової держави. Це вказує на те, що «правозастосовна діяльність має неабияку цінність» [814, с. 50].

Причому слід зауважити, що правозастосовну діяльність здійснює, передусім, суд. Водночас існують і несудові правозастосовні органи: прокуратура, органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування, нотаріат, органи опіки й піклування, органи управління, посадовці комерційних і некомерційних організацій [44, с. 145]. Тобто можна дійти висновку, що органи публічної служби в правоохоронній сфері компетентні здійснювати правозастосовну діяльність, особлива цінність якої є більш аніж очевидною, зважаючи як на важливість правоохорони, так і на роль у цій сфері публічної служби.

Крім того, варто зауважити, що правозастосовна діяльність відповідних органів у загальному контексті означена тими самими рисами, що й діяльність органів публічної служби в інших сферах (наприклад, правозастосовна діяльність поліції пов’язана як з правомірною, так і неправомірною діяльністю суб’єктів, особливою рисою чого є створення сучасних правозастосовних актів) [505,

с. 188]. Утім, розмірковуючи саме про органи публічної служби в правоохоронній сфері України, слід мати на увазі, що ця діяльність не може застосовуватись поза межами правоохорони та, відповідно, має адміністративний процесуальний чи процедурний (стосується всіх органів публічної служби та посадових осіб, що компетентні приймати відповідні правозастосовні акти) та кримінальний процесуальний характер (причому ця діяльність є більш вузькою, адже її можуть здійснювати загалом органи досудового розслідування та прокурор, що формулюють обвинувачення особи в учиненні конкретного кримінального правопорушення);

3) установча форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Вказана форма діяльності, на думку провідних українських правників, є діяльністю з приводу «створення і припинення функціонування шляхом реорганізації або ліквідації всіх органів і структур державної влади, об'єднань громадян, суб'єктів підприємницької діяльності, а також їх кадрового забезпечення, тобто організації проведення виборів або призначень і затвердження відповідних установчих результатів» [247, с. 397]. Інакше кажучи, установча форма діяльності, на що також звертають увагу вчені [206, с. 70–75; 241, с. 107; 564, с. 148], спрямована на структурні перетворення в системі відповідного управління. Тобто ключова особливість установчої діяльності полягає в її спрямованості на структурні перетворення в державному апараті і слугує передумовою дієвості правотворчості та правозастосування [767, с. 122]. Так, у загальному значенні ця форма діяльності охоплює створення розгалуженої мережі правореалізаційних і правозахисних інституцій (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства) [332, с. 624].

У контексті діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України ця форма діяльності представлена в межах: а) формування органом публічної служби власної структури, враховуючи також визначення кількісного

складу публічних службовців; б) призначення та звільнення керівників органів публічної служби, їхніх заступників [349];

4) контрольно-наглядова форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Означена діяльність посідає чільне місце серед правових форм здійснення функцій держави, оскільки означена своєрідною специфікою, а також властивостями, що притаманні виключно їй (чи є такими, що властиві іншим формам діяльності, однак своєрідно адаптовані в межах контролю та нагляду). Українські вчені Г. М. Бистрик і С. М. Мельничук цими ознаками вважають такі специфічні риси контрольно-наглядової діяльності: а) сувора регламентація порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності держави (це означає, що нормативно визначають як власне діяльність, так і процес здійснення цієї діяльності у відповідних конкретних умовах; у цьому контексті контрольно-правові акти або рішення, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією та законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку); б) незалежність органів державного контролю й нагляду; в) чітка визначеність об'єкта та суб'єкта контролю й нагляду, адже предметом відповідної діяльності можуть слугувати інші правові форми діяльності держави (будь-яка правова діяльність держави – незалежно від того, у якій саме формі вона реалізується – завжди відбувається відповідно до визначеної в конституції і законах країни компетенції та повноважень органів державної влади), а тому предметом контрольно-наглядової діяльності може бути й те, наскільки чітко та неухильно дотримуються норми законодавства в процесі установчої, правотворчої, правозастосовної, правоохоронної діяльності держави; г) правова регламентація механізмів контролю й нагляду; д) відкритість і прозорість методів контрольно-наглядової діяльності органів державної влади; е) завдяки контрольно-наглядовій діяльності створюються умови для реалізації

правових норм у діяльності всіх сторін, котрі включені в процес правового регулювання суспільних відносин, забезпечуючи правовий режим законності, правопорядок і державна дисципліна, створюючи необхідні умови для ефективного функціонування державного механізму [83, с. 121–122; 487, с. 66]. Крім того, як зазначає С. М. Мельничук, специфічність означеної діяльності підтверджує також можливість її впливу не лише на конкретні суспільні відносини, а й на інші форми здійснення функцій держави, за посередницва яких відбувається реалізація основних напрямів діяльності нашої держави [487, с. 66].

З огляду на викладене, а також зважаючи на структуру публічної служби в правоохоронній сфері України, можемо дійти закономірного висновку, що контрольно-наглядова діяльність як вид правової форми діяльності органів публічної служби є одним з важливих виявів діяльності відповідних органів. На цю саму обставину, зокрема, звертає увагу Г. М. Бистрик, вказуючи на те, що низка правоохоронних органів під час реалізації завдання охорони й захисту прав людини та громадянина так чи інакше виконують контрольні функції. Попри це, необхідно враховувати, що відповідна діяльність для публічної служби органів охорони правопорядку та публічної служби контрольно-наглядових органів не є дотичною, адже для органів охорони правопорядку загалом контрольно-наглядова діяльність «слугує лише засобом охорони та захисту прав людини, тоді як для контрольно-наглядових органів пріоритетною є саме функція контролю, а не охорони права» [84, с. 22].

Прикладом може слугувати відповідна діяльність органів публічної служби прокуратури. Нормами Закону України «Про прокуратуру» передбачено здійснення внутрішнього контролю, зокрема: а) заступник Генпрокурора – керівник САП контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства й інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 8 ч. 8 ст. 8-1 Закону); б) керівники обласних

прокуратур контролюють ведення та аналіз статистичних даних, організовують вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону); в) керівники окружних прокуратур контролюють ведення та аналіз статистичних даних, організовують вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 4-2 ч. 1 ст. 13 Закону); г) прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, серед іншого, мають право вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 вказаного Закону (п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону). Що ж стосується наглядової діяльності органів публічної служби прокуратури, то в цьому аспекті слід мати на увазі, що прокуратура, згідно з п. 3 і 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» здійснює: а) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; б) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Варте уваги те, що: а) повноважні публічні службовці САП здійснюють нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх учинення прокурором САП (п. 1 ч. 5 ст. 8 Закону); б) прокурор, який визначається Генпрокурором з числа своїх заступників (крім керівника САП) або керівників департаментів ОГП здійснює нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх учинення прокурором САП (ч. 7 ст. 8-1 Закону); в) прокурори здійснюють нагляд за

додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, набуваючи прав і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [648] та КПК України, з урахуванням положень Закону України «Про прокуратуру», передусім ст. 25–26;

5) виконавча форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України, що охоплює іншу діяльність, яка здійснюється професійною юридичною діяльністю (наприклад, інтерпретаційна діяльність, виконання особливих повноважень тощо).

Отже, *правовою формою діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України* в загальному значенні є діяльність вказаних органів, яку вони здійснюють у межах професійної юридичної, юридично значущої діяльності. Ці форми діяльності перебувають в органічній єдності між собою, а також з неправовими (організаційними) формами діяльності, створюючи таким чином загальну систему форм діяльності органів публічної служби в досліджуваній сфері. Водночас правові форми діяльності є підсистемою окресленої системи форм діяльності, з огляду на що становлять певну складну структуру, елементами якої є різні правові форми діяльності, основні з яких було розглянуто вище.

2. *Неправові форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України*, тобто такі, що здійснюються поза професійною юридичною діяльністю. Вказана група охоплює такі форми діяльності:

1) організаційні форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Організаційна робота є специфічною формою управлінської діяльності, що обумовлює безперервний процес фактичної реалізації функцій органу публічної служби, а також дозволяє належним чином підтримувати власне організацію структурних підрозділів цього органу [14, с. 8]. Причому слід зважати на те, що організаційні форми діяльності не спричиняють

юридичних наслідків та «мають допоміжний характер під час реалізації функцій і компетенції, забезпечуючи, обслуговуючи та фіксуючи заходи й дії органів публічної влади, їхніх підрозділів, посадових осіб» [288, с. 108, 109]. Зокрема, М. П. Гурковський та С. С. Єсімов, розглядаючи організаційні форми діяльності поліції, зауважують, що ці форми пов'язані зі забезпеченням ефективного функціонування поліції, використанням поліцейськими загальних спеціальних гарантій з метою створення сприятливих умов для реалізації власних функцій на підставі виконання правових актів, що регламентують їхню діяльність. Причому організаційна форма «передбачає вдосконалення організаційної побудови, застосування передового досвіду інших органів влади, організацію взаємодії з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, з правоохоронними органами іноземних держав і міжнародними поліцейськими організаціями» [207, с. 175; 575, с. 47]. Відтак, як слушно наголошує українська вчена О. Ю. Салманова, організаційні дії поліції, будучи повсякденним та багатоманітним виявом управлінської діяльності відповідного органу влади, безпосередньо сприяють забезпеченню чіткої та ефективної роботи поліції [688, с. 48].

Отже, з огляду на викладене, а також узагальнюючи різні організаційні форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, можна дійти висновку, що ці форми діяльності в окресленому контексті виявляються, серед іншого, в такому: а) здійснення внутрішньовідомчого контролю (як організаційної форми діяльності), у тому числі критичний аналіз звітів, матеріалів перевірок, доповідних записок й інших документів; б) розгляд звернень громадян, пов'язаних з діяльністю органів публічної служби та їхніх працівників; в) робота, спрямована на вдосконалення (оптимізацію) практичної діяльності органу публічної служби, його підрозділів, окремих службовців; г) вивчення досвіду діяльності інших органів публічної служби (зокрема тих, що

функціонують у зарубіжних державах), аналіз їх корисності та можливості застосування у вітчизняних реаліях, а також (якщо це доцільно та можливо) – використання цього досвіду в практичній дійсності; д) взаємодія органів публічної служби в правоохоронній сфері між собою та іншими органами публічної служби (зокрема із зарубіжними органами публічної служби), урядовими чи неурядовими організаціями (у тому числі міжнародними) тощо;

2) матеріально-технічні форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Ці форми діяльності, так само, як і організаційні форми діяльності, мають допоміжний характер та не потребують спеціальних юридичних актів, а отже, здійснюються в порядку поточної роботи органу публічної служби. На думку Н. В. Капітонової, специфіка матеріально-технічних форм діяльності полягає в тому, що вони є «зовнішнім виявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів публічної влади» [288, с. 108–109]. Причому український вчений В. В. Новіков, аналізуючи матеріально-технічні форми діяльності суб'єктів, що забезпечують громадську безпеку, зауважує, що ця форма діяльності передбачає допоміжні дії, спрямовані на створення необхідних умов для успішної реалізації основних функцій забезпечення громадської безпеки. Зокрема, йдеться про: аналіз, підготовку звітів, складання довідок, оформлення документів, ведення діловодства, реєстрацію фактів тощо [524, с. 382–386]. Крім того, до матеріально-технічних форм діяльності Національної поліції України (у контексті управлінської діяльності) О. Ю. Салманова відносить: а) операції, що пов'язані з діловодством поліції (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробкою інформації (підрахунки, підготовка певних даних), складанням довідок, звітів, реєстрацією скарг, заяв і пропозицій, роботою з інформацією тощо; б) операції, що передбачають надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги

(наприклад, доставлення людини, яка потребує невідкладної медичної допомоги, до відповідного медичного закладу) [688, с. 50]. Причому матеріально-технічні форми діяльності прокуратури, маючи допоміжний характер, виявляються в здійсненні діловодських, статистичних, інформаційно-довідкових та інформаційно-технологічних операцій [731, с. 461].

Водночас реалізація форм діяльності органів публічної служби загалом та в правоохоронній сфері нашої держави передбачає застосування відповідних інструментів. З цього приводу М. В. Цвік, О. В. Петришин та І. В. Бенедик зауважують, що в межах провадження юридичної діяльності державні органи використовують різноманітні методи – прийоми, засоби і способи, що уможливлюють вплив на суспільні відносини [247, с. 397]. Для більш ґрунтовного осмислення вказаного питання необхідно проаналізувати наявні в наукових джерелах підходи до розуміння понять «методи», «методи діяльності», «методи здійснення державної влади», на підставі чого можна буде визначити сутність методів діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України.

У цьому контексті С. В. Бардаш зауважує, що метод – це «шлях до істини, спосіб організації теоретичного та практичного сприйняття дійсності, зумовлений закономірностями відповідного об’єкта дослідження» [64, с. 121]. Натомість український науковець М. В. Костицький вважає, що методом є сукупність прийомів та операцій, за допомогою яких здійснюється пізнання, а отже, метод – це передусім інструмент [390, с. 5]. Тобто в діяльнісному адміністративно-правовому контексті методом у широкому значенні є інструмент здійснення певної діяльності органу публічної служби, посадових осіб. Так, методом діяльності адміністративісти вважають «спосіб практичного здійснення завдань і функцій, що стоять перед державними органами» [205, с. 130]. Зокрема, поняття «методи здійснення державної влади» В. А. Шатіло інтерпретує як конкретні прийоми та способи діяльності органів державної влади

та їхніх посадових осіб, які здійснюються в межах їх компетенції та спричиняють відповідні юридичні наслідки [855, с. 68].

Прикладом осмислення методів діяльності в межах певного напряму діяльності можна вважати, зокрема, адміністративно-правові методи діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави. На думку О. М. Рєзніка, це – визначені національним законодавством способи та прийоми цілеспрямованого впливу правоохоронних органів на усунення причин учинення фінансово-економічних правопорушень, запобігання вчиненню фінансово-економічних правопорушень, а в разі вчинення таких правопорушень – їх припинення, розслідування та притягнення винних осіб до відповідальності з метою відшкодування шкоди, завданої фінансово-економічним інтересам держави [673, с. 329].

Отже, форми й методи діяльності органів публічної служби у сфері правоохорони співіснують у тісному діалектичному зв’язку, а отже, не можуть бути протиставлені одне одному, що цілком закономірно, адже вони випливають із загальної мети діяльності органу публічної служби, що ґрунтується на певній збалансованій універсальній надідеї – ідеї загального блага, котра сьогодні зводиться до концепту «людина – найвища соціальна цінність» [899]. Вітчизняні вчені М. П. Гурковський та С. С. Єсімов, розглядаючи форми й методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні, цілком слушно зауважують, що метод поза формою – це лише можливість у руках суб’єкта здійснювати свій вплив на об’єкт. Якщо форма дає уявлення про характер діяльності, ті шляхи, якими поліцейські впливають на об’єкт, то метод показує, якими прийомами і способами вони реалізують свої повноваження. Метод уможливлює вплив на об’єкт, проте щоб ця можливість стала реальністю, потрібні конкретні форми її реалізації. Натомість форма діяльності є носієм змісту одного або декількох методів і не може існувати як абстракція [207, с. 183–184].

Таким чином, *методами діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави* слід вважати сукупність передбачених законодавством прийомів, засобів і способів досягнення мети в правоохоронній сфері – виконання поставлених у ній завдань (наприклад, охорона конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності держави, захист громадян; запобігання та протидія протиправній діяльності; забезпечення та розвиток системи правоохорони), під час застосування яких найбільш оптимальним чином досягається бажаний результат діяльності у відповідній сфері органу та його кадрового складу (чи частини цього кадрового складу).

У цьому контексті О. М. Рєзнік наголошує на тому, що методу притаманна певна сукупність упорядкованих і за необхідності повторюваних дій, практична реалізація яких відповідним суб'єктом сприяє досягненню необхідної цілі. Причому вказані дії відрізняються одна від одної за сукупністю ознак, притаманних лише їм. Саме тому в наукових джерелах існує чимало критеріїв для класифікації відповідних методів діяльності [673, с. 311, 315]. Згідно з нашими спостереженнями, у загальних і спеціальних адміністративно-правових дослідженнях щодо методів діяльності органів публічної служби (зокрема в правоохоронній сфері) учені наводять різну кількість методів діяльності цих органів та різні їх види, виокремлені завдяки тим чи іншим підходам до їх класифікації. Це зумовлено як особливостями діяльності досліджуваного органу публічної служби, так і необхідністю в певній глибині та ширині дослідження цих методів. Наприклад, Н. В. Капітонова, досліджуючи методи діяльності муніципальної поліції, доводить, що основними методами діяльності цього органу є переконання та примус [288, с. 145]. Аналізуючи методи діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, О. М. Рєзнік також виокремлює методи примусу та переконання [673, с. 329]. Натомість В. А. Шатіло, розглядаючи методи діяльності органів публічної служби в загальному значенні, доходить висновку,

що їх можна класифікувати за такими критеріями: 1) за способом (напрямом) впливу: методи прямого (адміністративного) й непрямого впливу (соціально-психологічні, ідеологічно-пропагандистські, економічні та інші); 2) за цілями та засобами впливу: методи переконання, заохочення, примусу; 3) залежно від суб'єктів здійснення державної влади: методи здійснення державної влади реалізуються органами публічної влади у вузькому й широкому значенні; 4) залежно від суб'єктів реалізації методів здійснення державної влади: методи, реалізовані органами законодавчої, виконавчої, судової влади, суб'єктами з особливим правовим статусом (наприклад, Президентом України, органами прокуратури); 5) з юридичних фактів, що слугують підставою для застосування: методи, реалізовані в результаті настання подій, учинення дій, зміни станів об'єктів державно-владного впливу; 6) за сферою дії: методи, які застосовуються в економічній, соціальний, політичній, культурній, екологічній та інших сферах; 7) за умовами і характером методів здійснення державної влади: загальні та спеціальні методи здійснення державної влади; 8) залежно від кола суб'єктів правового впливу: методи, які застосовуються до загальних суб'єктів права, та методи, які застосовуються до спеціальних суб'єктів права; 9) за характером застосування: звичайні та екстраординарні методи; 10) за часовим критерієм дії: постійні та тимчасові; 11) за територіальною сферою дії: внутрішнодержавні та зовнішньодержавні; 12) за правовими наслідками реалізації методів здійснення державної влади: правовстановлювальні, правозмінювальні, правоскасовувальні; 13) за способом оформлення реалізованих методів: методи здійснення державної влади, які вимагають винесення спеціального індивідуального правового акта, та методи, які не потребують винесення такого акта; 14) за ознакою обов'язковості методів державної влади: директивні (імперативні) та дискреційні (диспозитивні) методи [855].

Аналізуючи різні підходи до класифікації методів діяльності органів публічної служби, вважаємо, що в межах нашого дослідження необхідно

дотримуватися певної розумності в обсягах викладення методів діяльності досліджуваних органів у правоохоронній сфері України, не утворюючи водночас певний дефіцит інформації з приводу таких методів діяльності. У цьому контексті вартий уваги методико-теоретичний підхід, який використовує Н. С. Ракша, поєднуючи окремі варіанти класифікації вказаних методів, уникаючи нагромадження інформації. Зокрема, науковець наголошує, що форми діяльності органів публічної служби (на прикладі поліції) реалізуються завдяки сукупності методів, які можна класифікувати за різними ознаками, виокремивши: 1) методи управління, котрими охоплено методи переконання, заохочення та примусу; 2) пізнавально-програмуючі методи; 3) організаційно-регулюючі методи. До пізнавально-програмуючих методів (залежно від міри їх застосування) вчена відносить такі основні підгрупи вказаних методів: 1) загальні (системний підхід); 2) загальнонаукові (наприклад, логічний метод, що містить такі способи та прийоми, як аналіз, синтез, дедукція, порівняння, висування гіпотез, тощо; 3) методи статистики, моделювання, експеримент, анкетування, вивчення документів, інтерв'ювання тощо); 4) спеціально-наукові методи (наприклад, метод адміністративної статистики, метод системного аналізу, метод дослідження операцій тощо). До групи організаційно-регулюючих методів Н. С. Ракша зараховує такі основні підгрупи цих методів: 1) адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи, тобто способи, прийоми та засоби, котрі можна розподілити на дві групи: а) адміністративно-правові методи (наприклад, вказівки, розпорядження керівного суб'єкта, виражені в належній нормативно-правовій формі, обов'язкові для виконання, гарантовані силою держави); б) адміністративно-організаційні (проведення нарад з підлеглими, узагальнення та поширення позитивного досвіду тощо); 2) економічні методи, тобто способи, прийоми та засоби, що пов'язані з непрямим (побічним) впливом на поведінку та свідомість людей шляхом впливу на їхні матеріальні інтереси (у цьому контексті можуть застосовуватися як перспективи матеріальних переваг, зокрема метод

економічного стимулювання, так і загрози матеріальних санкцій); 3) психологічні та соціально-психологічні методи, тобто способи, прийоми й засоби, які використовуються для управління соціально-психологічними процесами, що відбуваються в органах і підрозділах публічної служби [670, с. 170–171]. Вказаний методико-теоретичний підхід можна органічно використати (з певними корективами) в нашому дослідженні, зокрема в такому вигляді:

1. *Загальні методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Ці методи діяльності є універсальними, тобто такими, що тією чи іншою мірою притаманні практично всім органам публічної служби. Причому до цих загальних методів діяльності належать такі методи:

1) метод переконання. Переконання, як слушно зауважує український учений В. В. Волинець, є просоціальною категорією, що історично склалась у процесі спілкування людей і становить метод реалізації влади (який слугує головним методом управління [494, с. 138]), що ґрунтується на авторитеті держави, Конституції та законів України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків [151, с. 93]. Метод переконання «широко реалізується в межах службової діяльності поліції, прикордонної служби та інших органів, а саме під час роботи з місцевим населенням, що спрямована на профілактику правопорушень» [457, с. 148] та реалізується в таких формах: профілактичні бесіди; правове виховання; правова освіта; правова пропаганда; обговорення поведінки за місцем роботи чи проживання; критика певної поведінки [38, с. 150];

2) метод заохочення (стимулювання). Заохочення, на думку українського науковця П. В. Хряпінського, визначається органічним узгодженням інтересів і потреб особи, поведінка якої стимулюється, з одного боку, та суспільних, державних інтересів і завдань у кримінально-правовій сфері – з іншого боку [824, с. 157]. Причому власне метод заохочення полягає в «спонуканні до дії, застосуванні матеріальних і моральних стимулів, пропаганді позитивного

досвіду й наданні різних пільг і нагород суб'єктам, які безпосередньо беруть участь або сприяють ефективному здійсненню функцій держави» [682, с. 40];

3) методи примусу. Примус є методом впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що вчиняють протиправні вчинки. Правовий примус, як зазначає український вчений О. О. Кулешов, виявляється, по-перше, у різних формах відповідальності (кримінальній, майновій, дисциплінарній та адміністративній), яку несуть громадяни й посадові особи, що вчинили правопорушення, а по-друге, у застосуванні співробітниками правоохоронних органів заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм [424, с. 103]. Тобто застосування персоналом правоохоронних органів, зокрема адміністративного примусу, має певні особливості, що зумовлено тим, що «на правоохоронні органи покладено головне завдання – забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та держави, що передбачає застосування широкого кола примусових заходів». З огляду на це, метод примусу використовують під час виконання практично всіх основних функцій правоохоронних органів (звісно, крім координаційної) [457, с. 149]. Причому слід мати на увазі, що державний примус у правових, демократичних державах, до яких належить й Україна, означений тим, що цей метод діяльності є допоміжним, тобто «застосовується на основі переконання й лише після переконання» [214, с. 132].

Зважаючи на викладене, можемо дійти наступної думки: використання тих чи інших методів діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації обумовлено, з одного боку, ситуацією (вимогою законодавства діяти певним чином у конкретних ситуаціях; особливістю порушення; виною порушника законодавства тощо), в якій вони застосовуються (тому органи публічної служби у правоохоронній сфері у різних ситуаціях використовують неоднакові методи діяльності), а з іншого боку – підходом публічних службовців до виконання своїх службових обов'язків (наприклад, використання примусу може мати місце тоді,

коли найбільший соціальний ефект у правоохоронній сфері мав би метод переконання). Крім того, аналіз практики використання методів діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері дає змогу сформувати «картину» правової культури суспільства, рівень правового нігілізму громадян (з похибкою на підходи до обрання публічними службовцями тих чи інших методів діяльності).

Відповідні думки стали мотивом для проведення емпіричного дослідження, присвяченого з'ясуванню найбільш поширених методів діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. У ході дослідження, що проводилось у два періоди (січень–лютий 2019 року та січень–лютий 2020 року), було анкетовано (див. Додаток 1) 740 публічних службовців органів публічної служби в правоохоронній сфері (НП України, органи прокуратури, СБУ, НАБУ). По-перше, аналізуючи отримані дані, відображені у додатках 2 та 3, можемо дійти висновку про загальну тенденцію часткового зростання (у практиці застосування загальних методів у діяльності відповідних органів публічної служби) практики застосування саме методів заохочення. По-друге, примітним є те, що у взаємовідносинах публічних службовців, що не ґрунтуються на підпорядкуванні, відсутнє використання методу примусу (як у 2019, так і в 2020 роках), що вказує на наявність певних рис належного морально-психологічного клімату в колективі правоохоронних органів (хоча, звісно, ця риса не вичерпує характеристику відповідного клімату, що потребує покращення). У таких взаємовідносинах найбільшого поширення метод переконання та меншою мірою – заохочення. Під час спілкування з публічними службовцями було виявлено, що переконання досить часто виявляється у здоровій дискусії між колегами, а заохочення не носить матеріальний характер (приміром, досить поширеною є практика «дружнього» спілкування між співробітниками, які однаково серйозно ставляться до виконання власних обов'язків). В той же час, у відносинах підпорядкування практика застосування

методу примусу практично дорівнює частоті використання методу заохочення (хоча використання методу заохочення, за спостереженнями працівників, у 2020 році (у порівнянні з попереднім роком) знизився на 11%), що вказує на те, що керівники досліджуваних суб'єктів не є прибічними тоталітарного підходу до кадрового менеджменту на публічній службі. Додатково цю позицію підтверджують показники використання керівниками методу переконання (у 2019 році – 57%, у 2020 році – 55%).

2. *Пізнавально-програмуючі методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Зазначені методи діяльності дозволяють привести реалізацію форм діяльності відповідних органів до певного раціонального, науково обґрунтованого й оптимального виду шляхом дослідження фактичного стану функціонування органу, а також аналізу перспектив його модернізації (не модернізації), інших подальших змін. Ці методи використовуються в межах правової та неправової форм діяльності розглядуваних органів публічної служби, а тому охоплюють наступні методи: 1) метод системного аналізу, що засновується на здійсненні прикладних досліджень показників діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері; 2) метод моделювання, що передбачає заміну реального органу публічної служби в правоохоронній сфері на певний абстрактний зразок, діяльність якого моделюється у ймовірних координатах розвитку практичної дійсності (зокрема, в умовах наближення правоохоронної системи до європейських правових принципів публічної адміністрації); 3) метод організаційного проектування та структурного планування, що ґрунтується на створенні моделі реально існуючого органу публічної служби в правоохоронній, яка має дещо іншу структуру, закономірність організаційної діяльності, на основі чого досліджується вплив відповідних змін на спроможність оптимального досягнення цілей цим органом власної мети та завдань, наявними інструментами функціонування.

У процесі емпіричного дослідження практики використання методів діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України (у вказані періоди 2019 та 2020 років) в опитуваних нами було також запитано про частоту застосування пізнавально-програмуючих методів діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Аналізуючи отримані в ході анкетування данні (див. додатки 2 та 3) слід зауважити, що найбільшого поширення в практиці отримали методи організаційного проектування – структурне планування (у 2019 році – 67%, у 2020 році – 55%), хоча вже у 2020 році в окремих органах переважало застосування інших методів (в СБУ – метод системного аналізу). Разом із тим, у процесі аналізу отриманих даних слід робити похибку на специфіку діяльності працівників НАБУ, органів досудового розслідування НП України та департаментів інформаційного забезпечення, які постійно використовують метод системного аналізу у своїй діяльності. Водночас потребують більшого застосування методи організаційного проектування (на сьогодні його застосовують всього 14% опитаних; у ході спілкування з опитуваними виявилось, що цей метод якщо й застосовується у практичній дійсності, то в переважній більшості керівниками).

Примітним у ході анкетування публічних службовців органів публічної служби України виявилося те, що у достатній мірі розуміли сутність пізнавально-програмуючих методів діяльності таких органів публічної служби фактично лише керівники цих органів. Решта опитуваних у ході бесіди з ними зізнавались, що не звертаються для оптимізації своєї діяльності до наукових джерел (близько 3% опитуваних вказували на те, що використовують (та змогли їх коректним чином назвати й навести приклади їх застосування) наукові методи та 12% – статистичні методи – невеликою; причому на відповідні результати здійснили вплив працівники прокуратури, НАБУ та департаменту кадрового забезпечення НП, певна річ, у своїй роботі обробляють статистичні дані).

3. *Організаційно-регулюючі методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Вказані методи діяльності виявляються в застосуванні способів, прийомів організації й регулюванні процесів і явищ з метою їх удосконалення [101, с. 115]. Такими методами діяльності є:

1) адміністративні (організаційні та розпорядчі) методи. Вказані методи поділяються на: а) методи діяльності, що використовуються під час здійснення внутрішньосистемної, тобто організаційної діяльності органу публічної служби щодо успішного функціонування підрозділів цього органу; б) методи діяльності, що використовуються в процесі зовнішньосистемної діяльності, яка пов'язана з виконанням функцій, покладених на відповідний орган у межах відповідної сфери діяльності [189, с. 234];

2) організаційно-регулюючі неадміністративні методи, до яких належать економічні, соціально-психологічні та інші методи, пов'язані з непрямим впливом на поведінку та свідомість людей шляхом впливу на їхні матеріальні чи нематеріальні інтереси [352, с. 99].

Під час емпіричного дослідження актуальної практики застосування методів діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України (у зазначені періоди 2019 та 2020 років) в опитуваних нами було також запитано про частоту застосування організаційно-регулюючих методів діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Як випливає з отриманих даних (див. додатки 2 та 3) у 2019 та 2020 роках адміністративні методи діяльності відповідних органів публічної служби є явно в більшому пріоритеті аніж неадміністративні методи (86% проти 14% у 2019 році, 80% проти 20% у 2020 році; тобто, наявна тенденція до переважання використання адміністративних методів діяльності у структурі організаційно-регулюючих методів), що можливо пояснюється специфікою сфери діяльності опитуваних.

Отже, підбиваючи підсумки, можна дійти закономірної думки, що в теорії адміністративного права на сьогодні невирішеними залишаються питання щодо

узагальненого розуміння форм і методів діяльності органів публічної служби, зокрема в правоохоронній сфері. Розв'язання вказаної проблеми ускладнюється тим, що попри наявність у відповідних органів спільних рис діяльності, у правоохоронній сфері нашої держави вони також виконують спеціальну діяльність, звертаючись до особливих форм діяльності та використовуючи відповідні методи діяльності. В узагальненому вигляді структуру форм діяльності органів публічної служби у сфері України можна окреслити таким чином: правові форми діяльності (нормотворча, правозастосовна, установча, контрольно-наглядова, виконавча форма діяльності); неправові форми діяльності (організаційні та матеріально-технічні форми діяльності). Певному узагальненню також підлягають методи діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, а саме: загальні методи діяльності (методи переконання, заохочення та примусу); пізнавально-програмуючі методи діяльності (методи системного аналізу, моделювання, організаційного проектування та структурного планування); організаційно-регулюючі методи діяльності (адміністративні, тобто організаційні та розпорядчі методи; організаційно-регулюючі неадміністративні методи, зокрема, економічні, соціально-психологічні методи). Водночас, осмислюючи форми й методи діяльності органів публічної служби, необхідно враховувати два контексти їхньої діяльності – внутрішньосистемний (охоплює вплив на підзвітних владних суб'єктів, зокрема на структурні підрозділи відповідних органів) та зовнішньосистемний.

2.3. Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері України

Безпосередня діяльність органів публічної служби, на що ми вже неодноразово звертали увагу в цьому дослідженні, забезпечується виконанням (у межах покладених завдань, функцій, обумовлених метою діяльності відповідного органу) службово-трудових обов'язків усіма суб'єктами, що віднесені до

службовців і працівників відповідного органу. З огляду на це, у процесі дослідження адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави не слід ігнорувати питання адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби у відповідній сфері.

Зважаючи на складність окресленого питання, а також на потребу в його комплексному осмисленні, вважаємо, що розкриттю цієї проблеми має передувати дослідження таких категорій, як «персонал», «персонал органу публічної служби», «персонал органу публічної служби в правоохоронній сфері», а також: «адміністративно-правовий статус персоналу», «адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби».

Вивчення тлумачень терміна «персонал», що випливає з аналізу низки наукових джерел [24, с. 89; 139, с. 127–128; 163, с. 262–263; 260, с. 124, 879, с. 9], засвідчує його неоднозначність. Це, на нашу думку, зумовлено тим, що вказане поняття розкрито вченими, які представляють різні галузі науки (юриспруденції, публічного управління, економіки, соціології, психології), акцентуючи увагу на важливих для тематики їхніх досліджень специфічних рисах персоналу, часто ігноруючи інші, не менш важливі, характеристики. Причому спільним для вчених є те, що вони тією чи іншою мірою персоналом визнають особовий склад підприємства (установи, організації) чи його (тобто складу) частину (інакше кажучи, сукупний трудовий ресурс). Наприклад, на думку М. А. Мажар, персонал – це «особовий склад установи, організації, підприємства або частини цього складу, виділена за функціональною ознакою, наприклад управлінський персонал» [460, с. 258]. Водночас М. Я. Матвіїв вважає, що персоналом є особовий склад організації, який включає всіх найнятих працівників, а також працюючих власників і співвласників та додатково наділений такими основними ознаками: а) наявність його трудових взаємин з працедавцем, які оформлені трудовим договором; б) володіння відповідними якісними характеристиками

(професією, спеціальністю, кваліфікацією, компетентністю тощо), наявність яких визначає діяльність працівника на конкретній посаді або робочому місці; в) цільова спрямованість діяльності персоналу, тобто створення відповідних умов праці працівникові для досягнення цілей підприємства [478, с. 52]. Також звернемо увагу на те, що поняття «персонал» досить близьке поняттю «службовий колектив», яким учені, зокрема А. А. Стародубцев, визнають свідоме об'єднання людей на ґрунті спільної діяльності для досягнення поставлених цілей [741, с. 100–101; 744, с. 381].

Наукові напрацювання з питання персоналу органів публічної служби базуються на загальних висновках учених щодо визначення статусу персоналу, а також досягненнях теорії адміністративно-правового статусу публічних службовців [137, с. 111–114; 265, с. 80–83; 321, с. 61–65; 449, с. 213], сутнісного змісту службово-трудових (державно-службових) правовідносин [191; 275; 529; 589; 708; 885] та статусу працівників органів публічної служби [97; 314; 459; 857], що, безперечно, є методологічно виправданим. Причому дослідження сутнісного змісту персоналу органів публічної служби вчені зазвичай здійснюють у контексті конкретного органу публічної служби, з огляду на що вони не розглядають персонал органів публічної служби загалом як такий.

Зокрема, Д. С. Денисюк зазначає, що персонал поліції – це найбільш консервативна та численна частина службовців, яка наділена, на відміну від інших категорій державних муніципальних службовців, широкими владними повноваженнями, що мають найчастіше дискреційний характер, а також правом здійснювати примусові заходи [216, с. 37] (це положення фактично дублює позицію українського науковця Д. П. Калаянова [284]). Натомість Є. Ю. Бараш, досліджуючи статус персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, доходить висновку, що в широкому значенні поняття «персонал» охоплює всіх осіб, які виконують певні обов'язки у відповідних органах, підприємствах, установах та організаціях ДКВС та будь-яких їх структурних

підрозділах. Причому до цієї категорії належать не лише атестовані, а й цивільні особи, адже головним у віднесенні тієї чи іншої особи до персоналу цього органу є не посада, яку вона обіймає, а те, що ця особа «реально виконує певну трудову функцію у відповідній системі управління» [63, с. 77].

Отже, *персоналом органу публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави* є постійний чи тимчасово працюючий особовий склад відповідного органу публічної служби, представники якого, володіючи відповідним рівнем правосуб'єктності, а також перебуваючи в державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудову (чи лише трудову) функцію в структурі цього органу публічної служби на основі чинного законодавства та контрактів (договорів).

З огляду на викладене, можна констатувати, що персонал органу публічної служби в правоохоронній сфері України – це публічні службовці та працівники з особливим правовим статусом [342]. У наукових джерелах представлено широкий спектр підходів до визначення поняття «правовий статус» [18, с. 144; 238; 267, с. 50; 334, с. 94; 668, с. 74]. На цій обставині наголошує О. В. Синєгубов, зауважуючи, що в теоретичних розробках дослідників найбільш поширеним є тлумачення, відповідно до якого правовий статус – це комплексна категорія, яка складається із сукупності різних елементів, об'єднаних тим, що вони характеризують становище людини в суспільстві [702]. У цьому контексті українська правниця Н. В. Ортинська, критично аналізуючи наявні наукові позиції щодо тлумачення поняття «правовий статус», доходить думки про можливість згрупування відповідних методико-теоретичних підходів, у межах яких учені: 1) узагальнюють правовий статус з роллю та значенням людини в державі й суспільстві; 2) інтерпретують правовий статус як визначену систему законодавчо закріплених прав та обов'язків [540, с. 21–22].

На думку В. С. Венедиктова та М. І. Іншина, правовим статусом є правове положення особи щодо інших учасників суспільних відносин. Науковці

зауважують, що правовий статус відносно фактичних можливостей та обов'язків особи, обумовлених суспільством загалом, не може розглядатись як наслідок, оскільки він перебуває у взаємодії з фактичним суспільним становищем людей [146, с. 12]. Водночас Т. О. Санжарук вважає, що означеним терміном окреслюється «юридичне закріплення становища людини та громадянина в сучасному суспільстві», що має ключове значення для правового регулювання поведінки особи: правовий статус слугує передумовою визначених взаємин між ними, обумовлює зміст поведінки особи в різних ситуаціях. Причому «правовий статус означений набором прав, свобод, обов'язків, що існують у цій державі» [689, с. 123]. Тобто слід погодитись з О. В. Синєгубовим у тому, що вчені в загальному контексті відносно одностайні стосовно змісту правового статусу. Розбіжності в розумінні відповідного феномену спостерігаються саме в межах питання конкретизації цього феномену через описання переліку його структурних елементів й окреслення їх характеристики.

Таким чином, слід погодитися з тим, що правовий статус є складною категорією, котра означена чіткою системністю, відносною стабільністю, універсальністю та комплексністю, відіграючи «надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин та місце конкретного суб'єкта в суспільстві» [554, с. 97]. Саме тому, наприклад, українська дослідниця А. Г. Нікуліна вважає, що правовий статус є комплексною категорією з чіткою структурою, яка «регулює взаємовідносини суб'єктів між собою, встановлюючи принципи та характер взаємодії суб'єктів суспільних відносин, місце кожного суб'єкта шляхом регулювання їх гарантій, прав та обов'язків, визначаючи ступінь взаємодії між державою, суспільством і певною особою, забезпечуючи таким чином життєдіяльність соціального середовища загалом» [523, с. 76].

З викладеного вище випливає, що значущість правового статусу розкривається саме в структурних елементах цього феномену, з приводу яких точаться дискусії в наукових колах українських і зарубіжних правників. Аналогічну позицію обстоюють й інші вчені. Зокрема, Б. М. Ринажевський вказує на те, що «правовий статус суб'єктів права складається з об'єктивних, фактично існуючих елементів, виявивши та проаналізувавши які, загалом можна пізнати явище комплексно». Причому, на його думку, лише «усвідомивши правовий статус як цілісну систему, серед структурних елементів якої можна виділити головні, можна з'ясувати характер її взаємозв'язків з середовищем функціонування» [675, с. 16–17].

Зокрема, український адміністративіст В. А. Орлов вважає, що правовий статус складається з прав, свобод, обов'язків (компетенції) та відповідальності суб'єкта правовідносин у суспільстві, встановлених законодавством й гарантованих державою [539, с. 92]. Натомість Н. В. Ортинська на прикладі правового статусу неповнолітньої особи пропонує до структури правового статусу суб'єкта права відносити: 1) права та обов'язки як основні, базові елементи правового статусу; 2) елементи, що створюють передумови для реалізації повною мірою прав та обов'язків суб'єкта права. Доповнення базових елементів правового статусу додатковими елементами українська вчена пояснює тим, що правовий статус особи в демократичній державі – це не лише міра можливої, а й необхідної поведінки, а отже, крім основних елементів (прав та обов'язків) правового статусу, варто виокремлювати також елементи, що створюють передумови для їх реалізації повною мірою – забезпечувальні елементи, до яких слід відносити: а) правосуб'єктність (охоплює правоздатність, дієздатність і деліктоздатність особи); б) громадянство (стійкий правовий зв'язок між особою та державою); в) принципи правового статусу [540, с. 28–29, 87].

Причому слід зважати на те, що елементи правового статусу означені певними рисами, зумовленими суб'єктом, який володіє відповідним статусом,

зокрема залежно від того, чи є суб'єкт права фізичною особою (громадянин, особа без громадянства, державний службовець тощо), чи юридичною особою (національні, іноземні, транснаціональні підприємства різних форм власності, установи чи організації). Наприклад, українська правниця О. Ф. Скакун звертає увагу на відмінність між правовими статусами колективних суб'єктів права, що залежить від того, хто є носієм конкретного статусу (держава, народ, юридичні особи). Проте теоретик наголошує на тому, що в будь-якому разі правовий статус колективного суб'єкта залежить і є орієнтованим саме на правовий статус індивідуального суб'єкта права [711, с. 570–571].

Вказуючи на те, що характеристика елементів правового статусу різних осіб може бути неоднаковою, слід мати на увазі, що правовий статус у теорії поділяється на загальний та спеціальний правові статуси суб'єктів права. Загальним правовим вважають статус, який суб'єкт отримує від моменту народження (від моменту створення звичайної юридичної особи), а спеціальним він стає з часом, коли суб'єкт, що володіє цим статусом, розширює межі своєї правосуб'єктності на підставі закону чи не забороненим законом способом (або ж ці можливості розширює компетентний суб'єкт права). З цього приводу український учений В. О. Човган зауважує, що спеціальний правовий статус може мати позитивний і негативний характер. Причому позитивний спеціальний правовий статус, на думку науковця, полягає в «наданні особі, яка ним володіє, додаткових прав, збільшення змісту й обсягу існуючих у всіх громадян прав, що здійснюється шляхом розширення меж цих прав», а негативний спеціальний правовий статус «знаходить своє відображення здебільшого в правових обмеженнях» [840, с. 92–93].

Крім того, правовий статус поділяється на різновиди залежно від галузі права, якою він встановлюється, регулюється. Одним з його різновидів є адміністративно-правовий статус, з'ясуванню визначення якого приділяють увагу численні дослідники відповідної галузі права [27, с. 10]. Причому

С. В. Діденко, співвідносячи правовий статус з адміністративно-правовим, доходить висновку, що правовий статус охоплює місце в системі державних органів конкретного суб'єкта, який безпосередньо здійснює регулюючий вплив у конкретній сфері суспільного життя на основі своєї компетенції, тоді як адміністративно-правовий статус – це більш конкретне поняття, що «охоплює своїм змістом певні складові, за допомогою яких з'являється можливість дослідити місце певного суб'єкта в усій системі регулюючого впливу з боку держави на певні суспільні відносини» [223, с. 89]. Водночас варто погодитися з тим, що адміністративно-правовий статус як правова категорія, на думку української вченої Я. І. Токар-Балаж, ґрунтується на положеннях загальної теорії права, теорії державного управління, конституційного, адміністративного права, а також інших галузей наукового знання. Причому вона наголошує на тому, що адміністративно-правовий статус особи формується в межах лише тих окремих груп адміністративно-правових відносин, які виникають щодо реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації, та відносин, пов'язаних з реалізацією державно-управлінських функцій виконавчими органами місцевого самоврядування. У цьому контексті внутрішньоорганізаційні та управлінські відносини, наявні всередині органів публічної адміністрації, з правовим статусом особи безпосередньо не пов'язані, однак не враховувати цю категорію відносин під час характеристики адміністративно-правового статусу особи не можна [776, с. 83]. Особливим чином вказане стосується питання визначення адміністративно-правового статусу посадової особи органу публічної служби чи непосадових осіб – працівників цього органу, для яких вказані обставини мають вихідне значення.

Варте уваги те, що вчені досліджують адміністративно-правовий статус різних суб'єктів адміністративного права. Зокрема, Р. Д. Саунін, аналізуючи адміністративно-правовий статус військових частин Національної гвардії України, зауважує, що цей статус – це регламентована нормами

адміністративного права цілісна, структурована, загальна, універсальна категорія, що складається з об'єктивних, фактично наявних елементів, які визначають роль, місце та призначення військових частин Національної гвардії України в системі відповідних правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [690, с. 153]. Натомість П. П. Кривошеїн, досліджуючи адміністративно-правовий статус замовника об'єкта будівництва, переконує, що цей статус виявляється в сукупності публічних функцій (завдань), адміністративних обов'язків та адміністративних прав, необхідних для забезпечення гарантій безпечності збудованих будівель у поєднанні із засадами та підставами адміністративної відповідальності [409, с. 142].

На думку науковців, адміністративно-правовий статус як різновид правового статусу в загальному контексті складається із:

1) сукупності прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, які визначаються в нормативно-правових актах [750, с. 90];

2) правосуб'єктності, прав, обов'язків та юридичної відповідальності суб'єкта права [9, с. 10–11];

3) прав, обов'язків, правозастосування, а також особливостей юридичної відповідальності суб'єкта права [580, с. 9];

4) функцій, завдань і компетенції [15, с. 82–94].

Окреслена розбіжність у розумінні українськими дослідниками складових адміністративно-правового статусу суб'єктів права, на нашу думку, пов'язана передусім з тим, що:

1) в теорії адміністративного права донині немає узагальненого підходу до розуміння структури поняття «адміністративно-правовий статус»;

2) учені, визначаючи відповідні структурні елементи статусу, орієнтуються на адміністративно-правовий статус певних (нерідко спеціальних) суб'єктів права.

Крім того, в окремих наукових розробках науковці пропонують певні узагальнюючі підходи до розуміння структури досліджуваного правового статусу суб'єктів адміністративного права. Зокрема, на думку О. Я. Якимова, вказаний статус державного органу складається з певних груп елементів, серед яких: цільовий блок елементів (призначення та завдання, функції цього органу); структурно-організаційний блок елементів (особливості утворення органу, його структура, штат); компетенція; відповідальність [878, с. 34]. Натомість Д. В. Лазаренко виокремлює такі елементи адміністративно-правового статусу: 1) адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації; 2) завдання адміністративно-правового регулювання; 3) обсяг і характер правосуб'єктності публічної адміністрації; 4) правосуб'єктність публічної адміністрації; 5) публічні суб'єктивні права; 6) функції адміністративно-правового регулювання; 7) цілі адміністративно-правового регулювання; 8) юридичні обов'язки публічної адміністрації; 9) юридична відповідальність [440, с. 79].

Означена проблема позначається також на досліджені адміністративно-правового статусу органів публічної служби. Наприклад, український учений О. П. Угровецький, аналізуючи адміністративно-правовий статус Державної служби охорони при МВС України, стверджує, що цей статус містить такі складові: 1) компетенцію; 2) правозастосування; 3) юридичну відповідальність [798]. Водночас В. А. Панчук, досліджуючи адміністративно-правовий статус помічника судді, зауважує, що до елементів цього правового статусу слід віднести: 1) порядок і підстави набуття адміністративної правосуб'єктності помічника судді; 2) функції та завдання помічника судді; 3) адміністративні права й обов'язки; 4) адміністративно-правові підстави взаємодії помічника судді з правоохоронними органами; 5) адміністративно-правову відповідальність у сфері професійної діяльності помічника судді [555, с. 33]. Аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію»,

Д. Л. Лемеш доходить висновку, що структуру правового статусу працівника поліції становлять такі елементи: 1) порядок зайняття посади працівника поліції, кваліфікаційні вимоги до кандидата на відповідну посаду; 2) принципи та гарантії проходження служби на посаді працівника поліції; 3) повноваження, функції та юридична відповідальність працівника поліції; 4) підстави звільнення з посади працівника поліції [446, с. 57].

Українські вчені [133; 208; 283; 311; 465; 536; 544] нерідко наголошують на концептуальному змісті адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби. Наприклад, О. П. Угровецький вважає, що адміністративно-правовий статус персоналу органів, служб і підрозділів Державної служби охорони при МВС України під час надання охоронних послуг – це комплексна, інтеграційна категорія, яка відображає взаємовідносини держави, органів системи Міністерства внутрішніх справ (в особі ДСО при МВС України) та осіб рядового й начальницького складу в процесі підготовки останніх до ефективного виконання завдань у сфері надання охоронних послуг, захисту, забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин [798].

Отже, тлумачення адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби означене проблемами, що не були достатньою мірою розв’язані в межах дослідження сутнісного змісту власне адміністративно-правового статусу. Причому основною такою проблемою є перелік елементів, які структурують цей статус. Загалом слід наголосити на тому, що елементний склад правового статусу суб’єктів адміністративно-правових відносин залежить передусім від того, якою є ця особа – фізичною чи юридичною. Наприклад, якщо відповідним суб’єктом є фізична особа, то елементами її правового статусу, як зазначає Р. В. Олійник, будуть права, обов’язки та відповідальність. У разі, якщо відповідним суб’єктом постає юридична особа – державний орган (зокрема прокуратура), то до відповідних елементів слід віднести: мету її утворення та діяльності; завдання, функції; форми і методи діяльності; принципи й гарантії

діяльності; компетенцію, права, обов'язки та відповідальність; особливості організаційно-структурної будови системи державного органу та взаємовідносин [534, с. 36]. Водночас, розглядаючи адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби в правоохоронній сфері, необхідно мати на увазі, що йдеться саме про колективний суб'єкт адміністративного права – сукупність неоднорідних за своїм правовим статусом фізичних осіб, які реалізують службову (трудову) функцію у відповідних органах та їхніх структурних підрозділах, сприяючи функціонуванню органу публічної служби та держави загалом.

Викладене вище дає змогу визначити *адміністративно-правовий статус органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави* як системну сукупність взаємозалежних нормативно визначених адміністративно-правових властивостей органу публічної служби в правоохоронній сфері України як суб'єкта адміністративного права. Відповідним чином можна визначити також поняття адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України.

Причому, з огляду на зазначене, можна констатувати, що адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави містить такі складові:

1. *Наявність необхідного обсягу правосуб'єктності, яка дозволяє виникнути адміністративно-правовому статусу та зберігати його*. Категорія правосуб'єктності, як зазначає В. М. Кравчук, міцно утвердилася в науковій термінології й активно застосовується в усіх галузевих юридичних науках, у чинному законодавстві та судовій практиці [402, с. 71]. Саме тому визначенню поняття «правосуб'єктність» приділяють значну увагу українські дослідники різних галузей права [131; 475; 514; 557; 758; 860]. Причому, аналізуючи адміністративну правосуб'єктність персоналу органів публічної служби в

правоохоронній сфері України, можемо дійти висновку, що вона безпосередньо пов'язана з іншою галузевою правосуб'єктністю – трудовою [363].

Водночас трудова правосуб'єктність працівника, на думку Д. В. Сичова, є здатністю та можливістю особи бути суб'єктом трудових правовідносин (як абсолютних, так і відносних) й набувати своїми діями права та обов'язки, пов'язані із вступом у ці правовідносини [707, с. 390]. Також слід зауважити, що трудовою правосуб'єктністю наділені не лише працівники персоналу органу публічної служби, які не є публічними службовцями, а й публічні службовці, що становить особливу теоретичну та практичну проблему, пов'язану з правовим регулюванням правового статусу відповідних службовців. Зокрема, В. В. Гладкий, критично аналізуючи український і зарубіжний досвід правового регулювання правового статусу публічних службовців, а також підходи науковців до розуміння цього статусу, наголошує на тому, що публічним службовцям притаманна щонайменше «подвійна правосуб'єктність», обумовлена наявністю щодо відповідних осіб вимог, закріплених у нормах адміністративного та трудового права. Водночас нині законодавці різних держав світу, зокрема й України, роблять спроби зменшити вплив трудового права, намагаючись звузити правовий статус публічних службовців, що, на думку дослідника, «становить міру уникнення невизначеності розмежування подвійної природи правового статусу держслужбовців, з одного боку, та досягнення найбільш можливого рівня контролю над держслужбовцями (державні службовці в нашій державі та в багатьох пострадянських державах, як засвідчує українська історія, здебільшого є досить маргіналізованою групою працівників, що виявляється безвільною, зокрема у випадках, коли їх використовують у проурядових мітингах і різноманітних провладних заходах)» [173].

Звісно, особливим чином вказана проблема стосується правосуб'єктності персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, адже служба в правоохоронних органах загалом є надзвичайно специфічним і

відповідальним різновидом трудової діяльності, що визначає особливе правове становище службовців цих органів порівняно з іншими категоріями працівників. З огляду на вказане, як зазначає К. Ю. Мельник, до кандидатів на посади в правоохоронних органах ставляться підвищені вимоги, що вказує на існування спеціальної трудової правосуб'єктності службовців правоохоронних органів [485, с. 13], з одного боку, та існування адміністративної правосуб'єктності як такої – з іншого. Причому в законодавстві також може бути передбачено особливі вимоги до правосуб'єктності працівників органів публічної служби в правоохоронній сфері, зокрема тих, що не є публічними службовцями цих органів.

Цілком слушною слід визнати позицію української дослідниці М. П. Грай, яка розглядає правосуб'єктність особи як можливість і здатність особи стати учасником державно-службових відносин та охоплює її право- та дієздатність. У цьому контексті правосуб'єктність державного службовця є комплексним поняттям, що, як вважає вчена, зумовлено: а) наявністю у нього під час вступу на державну службу визначених законодавством якостей; б) можливістю набувати та практично реалізовувати права й обов'язки під час виконання державних функцій і завдань, а також відповідати за дії та вчинки (державно-службова правосуб'єктність) [187, с. 8].

Натомість провідний український правник О. В. Петришин визначає правосуб'єктність державного службовця як різновид спеціальної правосуб'єктності, що зумовлена специфікою державно-службової діяльності, яка здійснюється на професійних засадах, з огляду на що в структуру правового статусу державного службовця включаються його службові повноваження, права, обов'язки, юридичні обмеження, пов'язані зі специфікою державно-службової діяльності й певні їх компенсації. Зважаючи на це, правосуб'єктність службовця, на думку науковця, має спеціальний характер, відображає спеціальні вимоги до кандидатів на прийняття на державну службу, адже якщо загальна

правосуб’єктність передбачає наявність у людини зрілої психіки, що фіксується після досягнення повноліття і за відсутності психологічних дефектів, то для зайняття посад на державній службі особи повинні володіти додатковими якостями та здібностями, відповідати додатковим умовам [566, с. 8, 23].

Під час аналізу правосуб’єктності персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері слід зважати на те, що обсяг правосуб’єктності працівників-неслужбовців і тих, хто є публічними службовцями, є неоднаковим: правосуб’єктність відповідних працівників зазвичай збігається з обсягом трудової правосуб’єктності; правосуб’єктність публічних службовців ускладнена тим, що вона повною мірою підпадає під дію відповідного адміністративно-правового режиму публічної служби в Україні.

З огляду на викладене, варто зауважити, що державні службовці органів публічної служби в правоохоронній сфері означені загальною та спеціальною правосуб’єктністю. Модель загальної та спеціальної правосуб’єктності закріплено в ст. 20 Закону України «Про державну службу», де зафіксовано вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу. У ч. 3 ст. 20 вказаного законодавчого акта зазначено, що спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб’єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Причому спеціальна правосуб’єктність базується на загальній правосуб’єктності, відтворюючи її у відповідній частині, а також конкретизує її залежно від органу публічної служби, у якій обіймає посаду особа, котра володіє вказаною правосуб’єктністю. Як приклад розглянемо вимоги до кандидатів на службу в поліції, що передбачені в ст. 49 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: кандидатами на службу в поліції можуть бути:

1) громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту та володіють українською мовою;

2) особи, рівень фізичної підготовки яких відповідає встановленим вимогам;

3) особи, які не характеризуються рисами, з огляду на які до цих осіб застосовуються обмеження, пов'язані зі службою в поліції (зокрема, особа, не визнана недієздатною або обмежено дієздатною особою; особа є реабілітованою чи не має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину; особи не звільнені та не мали бути звільнені з посад на підставі Закону України «Про очищення влади» тощо);

4) особи, які не вчиняють дій, що унеможливлюють призначення на посаду (не відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, визначених законом).

2. *Порядок зайняття посади (працевлаштування)*. Дотримання процедури зайняття посади в органі публічної служби в правоохоронній сфері особою є важливим елементом його адміністративно-правового статусу (та статусу персоналу цього органу загалом), адже є умовою дотримання принципу законності й верховенства права, рівності доступу до державної служби тощо. Під час розгляду цього питання передусім слід зважати на те, що особа, яка обіймає відповідну посаду, повинна мати належний обсяг правосуб'єктності (який би засвідчував, що ця особа може бути суб'єктом адміністративного права, державно-службових відносин та адміністративних відносин, у яких вказана особа буде учасником, перебуваючи на відповідній посаді). Вказані питання, зокрема, з'ясовують у процесі конкурсного відбору та призначення осіб на посади в органах публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави.

Для прикладу розглянемо особливості добору на посаду поліцейського. У ч. 2 ст. 47, ч. 1 ст. 48 і ст. 49, ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що в разі проведення конкурсу для визначення кандидата для призначення на відповідну посаду призначення на посади поліцейських

здійснюють (наказами) посадові особи органів (закладів, установ) поліції згідно з номенклатурою посад, яку затверджує МВС України, та відповідно до результатів конкурсу. Причому до кандидатів на службу в поліції ставляться певні вимоги, що, як ми вже зазначали, фактично є вимогами до правосуб'єктності кандидатів. У ст. 50 вказаного законодавчого акта встановлюється особливі обставини перевірки кандидата на службу в поліції, а у ст. 51 – врегульовується діяльність поліцейських комісій, які забезпечують прозорий добір (конкурс) поліцейських. Власне конкурс на посаду поліцейського здійснюється відповідно до ст. 52–57 Закону України «Про Національну поліцію».

3. *Права та обов'язки (повноваження) персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Розглядаючи права та обов'язки персоналу відповідних органів публічної служби, необхідно мати на увазі, що в цьому контексті йдеться як про публічних службовців, так і працівників вказаного органу, що не мають статусу публічного службовця. Причому, права та обов'язки неслужбовців обумовлюються трудо-правовим статусом цих працівників (це, крім прав людини та громадянина, також трудові права, зокрема трудові права окремих категорій працівників, а саме: права осіб з особливими сімейними обов'язками; права вагітних жінок тощо), що ускладнений додатковими елементами адміністративно-правового режиму, у межах якого працюють відповідні працівники (ідеться про додаткові обов'язки й обмеження). Водночас права та обов'язки публічних службовців є більш складною категорією, обумовленою впливом на ці елементи правового статусу цих службовців.

Права державних службовців, як зазначає Ю. В. Ударцов, визначені в нормах адміністративного права та становлять підвид їхніх суб'єктивних прав, дозволяючи останнім бути учасником державно-службових відносин. Причому вчений (на прикладі державних службовців органів прокуратури) доходить висновку, що права державних службовців є поняттям, котрим охоплюються

різні складові, передусім: а) права людини; б) права громадянина; в) загальні права державних службовців; г) загальні права державних службовців відповідного органу; д) безпосередні права державного службовця відповідного органу. Так, державні службовці органів прокуратури, як зазначає Ю. В. Ударцов, мають, крім прав людини, громадянина й державного службовця України, також специфічні права, передбачені за посадою, необхідні їм для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків. Причому інші державні службовці України, так само як і пересічний громадянин, не мають тих прав, які мають державні службовці органів прокуратури [800]. Причому вчені не повною мірою враховують те, що в ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» закріплено правило, відповідно до якого дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. З огляду на це, можемо стверджувати, що в структурі категорії «права публічних службовців» також містяться права, котрі передбачені трудовим законодавством й не закріплені спеціальним законодавством й цим законодавством не виключаються. Відповідним чином ці висновки застосовні й щодо обов'язків публічних службовців.

Отже, категорії «права персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України» та «обов'язки персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України» охоплюють такі елементи:

1) права й обов'язки людини та громадянина. Правами людини вчені вважають певні її можливості, необхідні для задоволення потреб існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства й забезпечені обов'язками інших суб'єктів [669, с. 12]. Водночас обов'язки людини – це «обов'язки, що накладаються на людину природними законами суспільного життя, закріпленими в законодавчих актах» [388, с. 311].

Правами громадянина є закріплена в нормативно-правових державних актах сукупність прав людини, що складається з природних її прав, а також прав людини, які виникали в процесі розвитку суспільства й держави [129, с. 28]. Натомість обов'язки громадянина – це «обов'язки члена певного суспільства, які виникають з владних відносин» [678, с. 86];

2) трудові права та обов'язки. Відповідними правами, з одного боку, є «підсистема закріплених у національному законодавстві природних, невідчужуваних від особи можливостей, необхідних їй для задоволення своїх потреб та інтересів у сфері застосування здатності до праці» [40, с. 26]. Це – права, які випливають зі змісту трудового договору (контракту), передбачені трудовим законодавством [127, с. 19], тобто «ті права, які реалізуються в процесі суспільно корисної праці громадян, тобто перебувають у трудових відносинах» [902, с. 97]. Отже, трудові права повною мірою належать працівникам органів публічної служби в правоохоронній сфері, що не є публічними службовцями (утім окремі з цих прав обмежуються відповідним адміністративно-правовим режимом). Також вказані права певною мірою належать публічним службовцям – тією мірою, якою вони не врегульовані адміністративним законодавством чи не обмежуються цією галуззю права (наприклад, це права особливих категорій публічних службовців: осіб з інвалідністю; вагітних жінок; осіб з особливими сімейними потребами).

Крім того, відповідні висновки застосовні в межах досліджуваного питання, передусім щодо трудових обов'язків – «міри суспільно необхідної поведінки особи, яка бере участь у трудовому процесі» [313, с. 6];

3) загальні права та обов'язки державних службовців. Права, віднесені до цієї групи прав і обов'язків, стосуються лише тієї частини персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, що є публічними службовцями. Зважаючи на ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу», можемо дійти висновку, що державний службовець має право, зокрема, на:

повагу до своєї особистості, честі й гідності, справедливе та шанобливе ставлення з боку керівників, колег й інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених зазначеним Законом України; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності тощо.

Так само, як і права, обов'язки публічних службовців, що охоплені відповідною групою прав та обов'язків, поширені лише на державних службовців і випливають з положень Закону України «Про державну службу». У ч. 1 ст. 8 цього законодавчого акта передбачено, що основними обов'язками держслужбовців є такі: дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Основним Законом та законами України; дотримуватися принципів державної служби й правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; з повагою ставитися до державних символів України; використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

сумлінно та професійно виконувати свої посадові обов'язки й умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання та протидії корупції тощо;

4) загальні права та обов'язки державних службовців відповідного органу. Вказані права та обов'язки належать публічним службовцям та обумовлені метою і завданнями відповідного органу, потребою забезпечення нормального його функціонування шляхом надання відповідним службовцям певного обсягу прав та обов'язків. Для прикладу розглянемо загальні права й обов'язки прокурорів. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури в порядку, встановленому законом. Крім того, важливо звернути увагу на те, що прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення власного професійного рівня. Обов'язками прокурорів законодавець визначив такі: вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію; періодично проходити підготовку в Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики; неухильно додержуватися присяги прокурора й за порушення присяги нести відповідальність, передбачену законом; виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може

зашкодити авторитету прокуратури; щорічно проходити таємну перевірку доброчесності;

5) безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу. Вказані права та обов'язки належать службовцям органів публічної служби в правоохоронній сфері України та закріплені у відповідних посадових інструкціях, та/або випливають з положень про відповідні структурні підрозділи цих органів, у яких обіймають посади ці службовці.

4. *Обмеження персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Чинне адміністративне законодавство України, у переважній частині передбачає обмеження саме для державних службовців (для працівників, які не є службовцями, у переважній частині застосовуються ті обмеження, що передбачаються законодавством про працю). Причому вказані обмеження можна поділити на загальні та спеціальні. Загальні обмеження, передбачені для державних службовців містяться у ст. 32 Закону України «Про державну службу». Зокрема, з одного боку, не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи, а з іншого – на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Спеціальні обмеження, передбачені для державних службовців, містяться в спеціальних законодавчих актах, якими врегульовується діяльність органу публічної служби в правоохоронній сфері. Наприклад, у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» зазначено, що особа не може бути призначена на посаду в бюро, якщо вона: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або обмежена в цивільній дієздатності; 2) має судимість за вчинення злочину, не погашену або не зняту в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або протягом останнього року притягувалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного

правопорушення, пов’язаного з корупцією; 3) у разі призначення матиме в прямому підпорядкуванні близьких їй осіб або буде прямо підпорядкована у зв’язку з виконанням повноважень близьким їй особам; 4) не пройшла спеціальну перевірку. У ч. 2 ст. 15 вказаного Закону для працівників ДБР, крім обмежень, закріплених у Законі України «Про запобігання корупції», передбачено низку обмежень, зокрема неможливість: 1) бути членами та брати участь у створенні чи діяльності політичних партій; 2) бути повіреними третіх осіб у справах ДБР; 3) ДБР, його працівників і майно в партійних, групових чи особистих інтересах.

5. *Принципи та гарантії, передбачені законодавцем для персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Принципи та гарантії публічних службовців та інших працівників, що становлять персонал відповідних органів, є важливим елементом їхнього адміністративно-правового статусу, яким забезпечується належне виконання цими особами власних службових (трудових) функцій у структурі зазначених органів.

Аналогічну позицію тією чи іншою мірою дотримуються також й інші вчені та дослідники. Зокрема, О. П. Бортник зазначає, що «юридичні гарантії відіграють службову роль щодо прав та обов’язків, які становлять ядро правового статусу особи, оскільки забезпечують їх ефективне функціонування, впливають на їх обсяг» [105]. Водночас Л. В. Крупнова, розглядаючи адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України, доходить висновку, що гарантії працівника виконавчої служби потрібні не самі по собі, а для більш оптимального втілення в життя їхніх посадових прав та обов’язків, з чого випливає, що їхній характер, система й види мають якомога більше відповідати повним формам реалізації цих прав та здійснення обов’язків. Саме тому поняття «гарантії проходження державної служби працівниками виконавчої служби», на думку вченої, слід визначити як нормативно закріплені умови й засоби, що забезпечують у підрозділах реальні можливості реалізації наданих їм службових прав та здійснення посадових обов’язків [417, с. 14].

Аналізуючи принципи та гарантії проходження служби в органах публічної служби правоохоронних органів України, зауважимо, що вказані норми безпосередньо закріплені в спеціальних законодавчих актах, що врегульовують діяльність відповідних органів. Зокрема, у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» містяться стандарти незалежності ДБР від незаконного втручання в його діяльність, що є особливою службовою гарантією для працівників бюро. Відповідно до вказаної норми, означена незалежність гарантується: 1) спеціальним статусом бюро, особливим порядком, фінансування та організаційного забезпечення діяльності; 2) особливим порядком добору, призначення та звільнення директора ДБР розслідувань, а також вичерпним переліком підстав для припинення його повноважень, визначеним вказаним Законом; 3) порядком здійснення повноважень ДБР та його працівниками; 4) забороною незаконного втручання в здійснення повноважень працівників ДБР; 5) належною оплатою праці працівників бюро й соціальними гарантіями; 6) правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників ДБР, їхніх близьких родичів. У ч. 2 зазначеної статті вказаного законодавчого акта забороняється також будь-яке незаконне втручання державних органів (органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об’єднань, інших фізичних або юридичних осіб) у діяльність ДБР. Додатково зауважимо, що особливими гарантіями персоналу ДБР є їхній правовий і соціальний захист. Правовий захист працівників Бюро регламентується ст. 18 вказаного Закону та обумовлюється тим, що працівники бюро під час виконання покладених на них обов’язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Соціальний захист цих працівників передбачено в ст. 19 і 20 цього закону й виявляється, зокрема, у поширенні на рядовий і начальницький склад ДБР: а) соціальних гарантій відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та інших законів України з урахуванням положень, встановлених цим Законом; б) пенсійного

забезпечення в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [653] (а на тих працівників, що є державними службовцями – у порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу»); в) особливих умов грошового забезпечення та оплати праці працівників Бюро (зокрема, заробітна плата працівників складається із: посадового окладу; доплати за вислугу років; доплати за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці; доплати за спеціальне звання або ранг державного службовця; доплати за науковий ступінь).

6. *Юридична відповідальність персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України*. Термін «відповідальність», як слушно зазначає українська дослідниця І. Б. Аземша, попри прискіпливу увагу до нього на загальному та галузевому рівнях [95; 152; 202; 410; 453; 455; 590; 665], нині залишається досить неоднозначним з точки зору юридичної науки [19, с. 54]. Причому до основних причин, що обумовлюють цю проблему, українські правники відносять: 1) невизначеність законодавства в частині визначення правової природи та змісту юридичної відповідальності; 2) надміру широке використання терміна «юридична відповідальність» нефахівцями в галузі права; 3) використання вченими галузевих підходів до визначення юридичної відповідальності; 4) морально-етична трансформація суспільства та еволюція права, що позначається і на сутності такого інституту права як юридична відповідальність, концептуальні зміни якого не завжди достатньою мірою відображені в спеціальній юридичній літературі [177]. Поняття «юридична відповідальність» О. Ф. Скакун тлумачить як передбачені законом вид і міра державно-владного (тобто примусового) зазнання особою, що порушила законодавство, втрат благ особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене особою правопорушення [710, с. 278].

Водночас звернемо увагу на те, що норми про відповідальність персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері обов'язково закріплюються в законом передбаченому порядку, передусім у спеціальних законодавчих актах, якими врегульовується діяльність відповідного органу. Для прикладу розглянемо відповідальність працівників ДБР, котра ґрунтується на тому, що працівники бюро самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень, визначених Законом України «Про Державне бюро розслідувань» та іншими законами, і за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть відповідальність згідно із цим Законом. Зокрема, у ч. 2 ст. 21 вказаного законодавчого акта зазначено, що в разі, якщо працівник бюро під час виконання ним своїх службових обов'язків порушить права чи свободи людини або громадянина, ДБР має в межах своєї компетенції вжити заходів з поновлення цих прав чи свобод, відшкодувати завдану матеріальну та моральну шкоду, а також притягнути винного працівника до відповідальності. Натомість у ст. 20 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» закріплено правило, згідно з яким працівники НАБУ самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень, зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом. З огляду на це, працівники бюро за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Отже, підбиваючи підсумки, можна дійти висновку, що адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України є правовим феноменом, що складається з низки елементів, характеристика яких залежить від того, чи є працівник відповідного органу публічним службовцем, яку посаду він обіймає та в якому саме органі. Причому в загальному вигляді правовий статус персоналу вказаних органів містить такі складові: обсяг правосуб'єктності, яка дозволяє виникнути адміністративно-

правовому статусу та зберігати його; порядок зайняття посади (працевлаштування); права й обов'язки (повноваження) персоналу; обмеження персоналу; принципи та гарантії, передбачені законодавцем для персоналу; юридична відповідальність персоналу.

Висновки до другого розділу

1. Система органів публічної служби в правоохоронній сфері України в сучасних умовах: 1) у вузькому значенні охоплює систему органів публічної служби в органах охорони правопорядку (структуру цієї системи становлять, зокрема, органи прокуратури, МВС, НПУ, СБУ, ДБР, НАБУ, НГУ); 2) у широкому значенні, крім правоохоронних органів, які мають нормативно визначений статус, інші державні органи, які, хоча й не мають такого статусу, однак задіяні у виконанні окремих напрямів реалізації правоохоронної функції держави (наприклад, контрольні органи виконавчої влади, зокрема Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, Державне агентство рибного господарства України тощо; органи охорони Конституції та державного контролю), а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, що тією чи іншою мірою забезпечують правопорядок у правоохоронній сфері держави.

2. Форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері, які вони вчиняють (приймають) на підставах, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені чинним законодавством України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них завдань у правоохоронній сфері держави.

З огляду на спрямування завдань органів публічної служби в правоохоронній сфері, форми їхньої діяльності можна поділити на такі групи: 1) правові (діяльність, здійснювана в межах професійної юридичної діяльності),

а саме: нормотворча, правозастосовна, установча, контрольно-наглядова, виконавча; 2) неправові, зокрема службові наради, консультації, рекомендації, роз'яснення, психологічна допомога, економічне стимулювання.

3. Методами діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України є сукупність передбачених законодавством прийомів, засобів і способів досягнення мети в правоохоронній сфері – виконання поставлених перед органом завдань (охорона конституційного ладу, суверенітету й територіальної цілісності держави, захист громадян; запобігання та протидія протиправній діяльності; забезпечення та розвиток системи правоохорони). Ці методи поділяються на такі три групи: 1) загальні методи діяльності (тією чи іншою мірою притаманні практично всім органам публічної служби), зокрема методи: а) переконання; б) заохочення (стимулювання); в) примусу; 2) пізнавально-програмуючі методи діяльності (наукові, статистичні та інші); 3) організаційно-регулюючі методи діяльності (застосування способів і прийомів організації та регулювання різних об'єктів діяльності з метою їх оптимізації): адміністративні (організаційні та розпорядчі) та неадміністративні методи.

Адміністративні методи публічної служби в правоохоронній сфері розподіляють на організаційні (застосовують у період створення та реорганізації певних структур) й оперативно-розпорядчі (спрямовані на деталізацію плану, оперативну ліквідацію відхилень від нього, регулювання процесу управління, забезпечення чітких і злагоджених дій апарату, злагодженої роботи всіх підрозділів, забезпечують організованість та дисципліну, координацію дій персоналу, а також контроль за роботою окремих працівників).

4. Персонал органу публічної служби в правоохоронній сфері України – це постійний чи тимчасово працюючий кадровий склад відповідного органу публічної служби. Особи, що входять до кадрового апарату, маючи відповідний рівень правосуб'єктності та перебуваючи в державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудову (чи лише трудову) функцію

в структурі цього органу публічної служби на підставі чинного законодавства й контрактів (договорів).

5. Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України – це системна сукупність взаємозалежних нормативно визначених адміністративно-правових властивостей кадрового складу органу публічної служби в правоохоронній сфері України як суб'єкта адміністративного права. Адміністративно-правовий статус персоналу органів публічної служби в правоохоронній сфері України складається з таких груп елементів: 1) обсягу правосуб'єктності кандидата на посаду, яка дозволяє виникнути адміністративно-правовому статусу та зберігати його після призначення на посаду; 2) порядку зайняття посади (працевлаштування); 3) прав та обов'язків персоналу (цим елементом охоплено: права й обов'язки людини та громадянина; трудові права й обов'язки; загальні права та обов'язки державних службовців; загальні права та обов'язки державних службовців відповідного органу; безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу); 4) обмежень персоналу; 5) принципів і гарантій, передбачених законодавцем для персоналу; 6) юридичної відповідальності персоналу (особливості настання, перебігу та припинення).

РОЗДІЛ 3
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

3.1. Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України

Критично аналізуючи досвід функціонування номенклатурно-бюрократичної системи кадрового забезпечення за часів існування колишнього СРСР, повною мірою можна погодитися з правником Р. В. Андрюшкіним з приводу того, що «монополія однієї партії, право підбору та розстановки державних службовців, передусім на керівні посади, відсутність стримувальних демократичних процедур породжує під час вирішення кадрових питань протекціонізм, правопорушення, суб'єктивізм» [42, с. 59]. Безперечно, за таких умов реалізації кадрового забезпечення не може йтися про належне функціонування органів публічної служби, виконання державою функцій (зокрема стосовно забезпечення, захисту й охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадина, законних інтересів суспільства), а отже, ефективне функціонування держави загалом.

Вказане пояснюється значущістю кадрового забезпечення. Зокрема, провідна українська дослідниця Т. Є. Кагановська слушно зауважує, що значення кадрового забезпечення в державі полягає у створенні можливості безпосередньо для держави через своїх представників (державних службовців) виконувати покладені на неї функції, а також ті обов'язки, які має сучасна правова, демократична держава перед людиною. У цьому контексті, на думку вченої, можна констатувати різнопланове значення кадрового забезпечення в державі: кадрове забезпечення публічної служби уможливлює функціонування держави та

її органів (основне значення), з одного боку, а також сприяє забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі – з іншого [280, с. 219]. Саме тому вчені закономірно стверджують, що кадрова політика в державі, передусім у сфері правоохорони, повинна базуватися на «якісному державному рівні» [222, с. 130].

Питання кадрового забезпечення публічної служби та кадрової політики держави загалом вирізняється актуальністю, передусім з огляду на проблему належного впливу держави (злагоджено діючих висококваліфікованих професіоналів – публічних службовців органів правопорядку) на правоохоронну сферу, а також наявний стан злочинності в сучасній Україні, незадовільний рівень корупції та низку інших зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці нашої держави.

Водночас, попри важливість феномену кадрового забезпечення для функціонування органу публічної служби й належного існування держави, виконання покладених на неї завдань, слід зауважити, що поняття «кадрове забезпечення» донині не визначене на законодавчому рівні, що, як слушно констатують учені, зумовлює дискусії стосовно універсального розуміння його змісту [437, с. 126]. Так, поняття «кадрове забезпечення» (*peopleware*) вперше ввели в науковий обіг 1987 року вчені Т. де Марко та Т. Лістер [894]. Його розвиток відбувався в межах західної доктрини права, теорії економіки праці та HR-менеджменту. Слід зауважити, що вітчизняні правники [150; 443; 671; 886] на сьогодні також досить активно послуговуються ним, позначаючи не завжди однаково один і той самий феномен чи один і той самий феномен у тій самій мірі та формі.

На сьогодні українські вчені [45; 230; 305; 310; 551; 309; 873] активно досліджують кадрове забезпечення в контексті правоохоронної сфери України (особливо починаючи з 2014 року, що пов’язано з комплексними перетвореннями в структурі ОВС, адже найпотужнішим інструментом реформування цих органів

є ефективна кадрова політика, яка пояснюється тим, що «саме від якості кадрів, їхнього професіоналізму, фаховості буде залежати рівень гарантування національної безпеки країни й суспільства» [415, с. 212]). Також кадрове забезпечення у сфері правоохорони тією чи іншою мірою висвітлено на дисертаційному рівні. Авторами таких праць, наприклад, є С. О. Андренко («Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України» [34]), В. М. Вац («Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України» [140]), М. М. Дивак («Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України» [221]), Н. А. Дубина («Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України» [229]). Дисертаційні дослідження деяких українських дослідників [757; 764] присвячено питанням кадрового забезпечення окремих правоохоронних органів (прокуратури, НПУ).

Зважаючи на викладене, зауважимо, що з'ясуванню сутності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України та нормативних вимог, передбачених для цього забезпечення, повинно передувати уточнення поняття «кадрове забезпечення», що може бути здійснене лише на підставі визначення більш широкого явища, котре охоплює відповідне забезпечення, – феномену кадрової політики.

Варто наголосити на тому, що законодавство не містить визначення поняття «кадрова політика». У теорії адміністративного права також відсутнє однозначне розуміння змісту цього терміна (хоча феномену кадрової політики присвячено численні теоретичні розвідки українських юристів-адміністративістів, зокрема тих, що розглядали цю політику в контексті сфери правоохорони [148; 229; 398; 401; 587; 705]), що сукупно становить важливу проблему, адже, як зазначають учені, відсутність нормативного визначення поняття кадрової політики

негативно позначається на ефективності правового регулювання відповідних відносин [842, с. 20].

Поняттям «кадрова політика», на думку британського вченого М. Армстронга, у загальному значенні в теорії та на практиці позначають те, яким саме чином слід поводитися з людьми в установі (організації, компанії) [890]. Натомість О. А. Шаповал вказує на те, що кадровою політикою є створення підприємством трудового колективу, котрий «найкращим чином сприяв би суміщенню цілей підприємства і його працівників» [848, с. 713]. Тобто можна дійти висновку, що ця політика сприяє гармонізації інтересів персоналу й установи (організації, підприємства), формуючи етичну та організаційну платформу для цієї «гармонізації». Вказане є цілком очевидним, адже керування людськими ресурсами в приватному та публічному секторах, як зазначає провідна польська дослідниця феномену кадрової політики Д. Левіцька, так чи інакше сприяє формуванню та консолідації низки організаційних цінностей (зокрема довіри, справедливості, відданості роботі та лояльності), а відносини (службові чи трудові загалом), котрі засновані на них, виявляються в тому, що співробітник намагається виконувати свої обов’язки якомога краще та є достатньо мотивованим до праці, виявляє ініціативність [903; 904]. Водночас установа (організація, підприємство) ставиться до персоналу в питаннях працевлаштування (заміщення посади), переведення, переміщення, підвищення кваліфікації, атестації та в інших кадрових процедурах й поза ними керуючись тим, що людина є найвищою соціальною цінністю в державі. Причому вказаний людиноцентризм кадрової політики будь-якої соціальної і правової держави потребує уточнення в межах здійснення кадрової політики стосовно публічної служби у сфері правоохорони, у якій в особливій формі забезпечуються права, свободи й законні інтереси людини, громадянина, об’єднань людей, суспільства та народу загалом. Тобто людиноцентризм кадрової політики в означеній сфері

певним чином підпорядкований більшій цінності – так званому загальному благу, що особливим чином забезпечується та охороняється в правоохоронній сфері.

У більш конкретному значенні кадрову політику вчені розуміють як сукупність «соціально-правових, організаційно-економічних і психологічних заходів з формування, використання та відтворення трудового (кадрового) потенціалу» [461, с. 207]. Тобто кадрова політика є діяльністю компетентних осіб, спрямованою на ресурсну оптимізацію діяльності установи (підприємства, організації). Крім діяльнісного контексту, вчені виокремлюють також і концептуальний аспект кадрової політики. Наприклад, вітчизняні дослідники Н. М. Побережна та І. В. Куліш вказують на те, що кадровою політикою є «система правил і норм, прагнень й обмежень у взаємовідносинах персоналу та організації загалом, за якими діють працівники у внутрішньому й зовнішньому середовищі» [574, с. 175]. На думку І. О. Чухлебова, кадрова політика органу публічної адміністрації – це нормативно визначена сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, її мотивації і стимулювання з метою забезпечення ефективного виконання завдань суб'єкта публічної адміністрації [842, с. 110].

Отже, у межах комплексного підходу можна стверджувати, що *кадрова політика у правоохоронній сфері України* – це:

1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також шляхів реалізації цих інструментів;

2) компетентна діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження в практичній дійсності відповідних вихідних ідей, реалізації в передбачений законодавством спосіб інструментів оптимізації суміщення мети діяльності

держави в правоохоронній сфері, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів.

Сутнісний зміст окресленого поняття конкретизують складові розглядуваної політики. Так, Ю. Ф. Кравченко зазначає, що структурними елементами кадрової політики є: 1) аналіз реального стану кадрів у підрозділах і службах; 2) прогнозування потреб у необхідних кадрах; 3) раціональне використання кадрів відповідно до рівня їх знань, кваліфікації, професійної підготовки; 4) створення умов для підвищення продуктивності та ефективності оперативно-службової діяльності; 5) управління процесом плинності кадрів; 6) правовий та соціальний захист особового складу; 7) звільнення кадрів [400, с. 12]. Таким чином, значний сутнісний зміст кадрової політики саме кадрове забезпечення. Аналогічну думку обстоює Ю. М. Котельникова, котра звертає увагу на те, що низка найважливіших складових кадрової політики (зокрема, це: залучення, відбір та наймання кадрів; добір і розміщення кадрів; професійна орієнтація та адаптація кадрів; мотивація та стимулювання кадрів; професійне навчання, атестація кадрів і просування по службі; управління діловою кар'єрою кадрів) виявляється саме в кадровому забезпеченні, що інтегрується в кадрову політику [391, с. 338].

Таким чином, висновки Ю. М. Котельникової та інших учених дають змогу стверджувати, що «кадрова політика за своєю сутністю – це нормативно закріплена сукупність правил, принципів, норм, поглядів, рекомендацій стосовно загальної організації роботи з персоналом у межах певної сфери суспільного життя, державного органу, відокремленого підрозділу або господарського підприємства» [123, с. 127]. Таким чином, кадрова політика у системі публічної адміністрації загалом є сферою її функціонування, що ґрунтується на забезпеченні існування та належного функціонування суб'єктів публічної адміністрації за рахунок: 1) здійснення кадрового забезпечення цих суб'єктів у нормативних межах відповідної політики, окреслених чинним законодавством,

принципами права; 2) створення та постійного корегування нормативної (також стратегічної та програмної) бази реалізації кадрової політики, у залежності від зміни об'єктивної дійсності (наприклад, нових проблем в діяльності органів публічної служби); 3) створення та ресурсне підтримання функціонування інституційної бази кадрового забезпечення. З огляду на викладене, можемо дійти думки, що *кадрове забезпечення* – це окрема галузь (напрям) кадрової політики (поряд із: нормуванням меж здійснення кадрового забезпечення; розподілом, перерозподілом матеріальних благ і ресурсів в системі публічної адміністрації через відповідні бюджетні механізми; підтримкою комунікації між різними органами публічної служби стосовно здійснення політики тощо), що підпорядкована меті відповідної політики та органічно взаємопов'язана з іншими її галузями. У цьому контексті можна загалом погодитись з позицією Т. Є. Кагановської, котра зазначає, що «кадрова політика втілюється у відповідну діяльність», складність і відповідну організаційну побудову якої обумовлює саме кадрове забезпечення, що вказує на важливе значення кадрового забезпечення в реалізації функцій держави. Причому кадрове забезпечення загалом, як слушно зауважує дослідниця, є досить складним комплексним явищем, котре означене «власною структурою, що певним чином вирізняє цей вид діяльності з-поміж інших державних видів діяльності, які пов'язані з управлінням» [278, с. 14].

Водночас, як ми вже зазначали, у теорії адміністративного права, економіки праці, HR-менеджменту українські та зарубіжні вчені донині не виробили єдиного підходу до розуміння поняття «кадрове забезпечення», що ускладнює теоретичне та практичне осмислення відповідного забезпечення та унеможливлює комплексне формулювання дефініції поняття «кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України». Це безпосередньо вказує на надзвичайну актуальність потреби розв'язання цієї проблеми в теоретичній площині, сприяючи таким чином належному здійсненню триваючої реформи в правоохоронній системі України.

Вирішення вказаних питань потребує розгляду наявних підходів до розуміння окресленого поняття. Зокрема, І. В. Коруля вважає, що кадрове забезпечення – це «функція адміністративної діяльності, спрямована на реалізацію завдань щодо управління персоналом» [386, с. 231]. О. В. Красноборов пропонує розуміти під вказаним поняттям «цілеспрямовану діяльність спеціально уповноважених посадових осіб державних органів щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та вивільнення персоналу» [404, с. 175]. Натомість С. В. Подкопаєв стверджує, що в загальному вигляді кадровим забезпеченням можна вважати процес, спрямований на укомплектування (наприклад, навчання, професійна підготовка), або безпосередньо процес з укомплектування органів прокуратури професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (працівниками), здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства та на рівні сучасних вимог ефективно виконувати завдання прокуратури [578]. На думку О. В. Альохіна, кадровим забезпеченням є сукупність трудових відносин, форм і методів їх вияву, а також конкретних фізичних осіб, якісні параметри яких дозволяють їм претендувати на вакансію, працювати й регулярно підвищувати кваліфікацію [28]. Досліджуючи вказане питання, А. Г. Криворученко та В. О. Шишкін наголошують на тому, що кадрове забезпечення – це один з напрямів кадрової політики підприємства, результатом якого є формування такого складу персоналу, який за своїми характеристиками відповідає тактичним і стратегічним цілям організації та спрямований на вдосконалення кадрового потенціалу організації [408].

Критично аналізуючи наведені визначення поняття «кадрове забезпечення», можемо дійти відповідних висновків, що пояснюють розбіжності вчених у формулюванні визначень цього терміна:

1) формулюючи дефініцію поняття «кадрове забезпечення», вчені окреслюють різні аспекти вияву цього забезпечення (форми і процедури цього забезпечення; їх буде розглянуто в межах підрозділу 3.2 цього дослідження), що мають значення для контексту, у якому розкривається сутність цього поняття;

2) науковці, розкриваючи в дефініції поняття «кадрове забезпечення» сутність цього забезпечення, не завжди враховують потребу в універсалізації відповідного визначення. Здебільшого юристи-трудовики визначають вказане поняття в аспекті теорії трудового права, а юристи-адміністративісти – у контексті адміністративного права. Представники ж інших напрямів соціальних наук ґрунтуються здебільшого на особливостях свого напряму науки, беручи до уваги, відповідно, економічний, психологічний, соціологічний та інший контексти;

3) у процесі формулювання поняття «кадрове забезпечення» вчені не завжди враховують те, що це забезпечення є напрямом кадрової політики, яка існує в статичному (змістовому) та динамічному (діяльнісному) вигляді, а отже, у цих видах виявляється в юридично значущій дійсності також і саме кадрове забезпечення. У цьому аспекті слід зауважити, що автори визначень поняття «кадрове забезпечення» не достатньою мірою враховують те, що відповідне забезпечення є діяльністю, процесом, обумовленим цією діяльністю, а також сукупністю правовідносин з приводу укомплектування органу якісними кадрами.

Окремо слід звернути увагу на те, що тією чи іншою мірою вітчизняні вчені також формулюють визначення поняття «кадрове забезпечення» в контексті правоохоронної сфери (зазвичай в аспекті конкретного органу правопорядку). Наприклад, В. М. Тетеря, розглядаючи проблематику кадрового забезпечення Національної поліції, доходить думки, що цим забезпеченням є «комплекс форм, методів, процедур і заходів та, відповідно, діяльність уповноважених осіб з їх реалізації, що полягають у створенні умов для найбільш раціонального добору, розподілу, переміщення та просування кадрів, їх навчання та підготовки,

оцінювання, соціального захисту та мотивації тощо з метою ефективного функціонування поліції як цілісної системи, професійного виконання покладених на органи поліції завдань і функцій» [765].

Отже, у межах системного підходу *кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України* постає комплексним поняттям, яким позначають:

1) галузь кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес з належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах;

2) нормативно врегульована, особлива та цілеспрямована управлінська діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони та процес і сукупність відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері шляхом вчасного та оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами [351].

Таким чином, можемо дійти закономірної думки, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України, будучи особливим напрямом кадрової політики та складною управлінською діяльністю, процесом, сукупністю правовідносин з укомплектування органу належними кадрами, є досить складним феноменом (ускладненим самою кадровою діяльністю, що організаційно-функціонально неможлива у спрощеному вигляді, а особливо – у публічному секторі, який прямо відображається на стані безпеки держави), що безпосередньо впливає на ефективність діяльності відповідних органів публічної служби, а отже, на охорону правопорядку, прав і законних інтересів людини та громадянина, суспільства й держави. Причому відповідний результат досягається лише за умови, коли кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері буде належним чином унормованим, а в практичній дійсності це

забезпечення буде здійснюватися відповідно до цих нормативних вимог. Тобто кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави не може бути ненормативним. Причому нормативність відповідного кадрового забезпечення стосується як статичного, так і динамічного вияву цього феномену.

Аналізуючи нормативну характеристику (природу) кадрового забезпечення, слід мати на увазі, що розглядуваний напрям кадрової політики, діяльність, процес і сукупність відносин з укомплектування публічного органу кадрами, зважаючи на складність цього феномену, обумовлюється широкою сукупністю нормативних вимог до форм, методів, процесів, способів і засобів здійснення зазначеного забезпечення, які, зважаючи на особливості діяльності органів публічної служби у сфері правоохорони, передбачають правила й стандарти належного кадрового укомплектування, гармонізації інтересів кадрів і держави у відповідних адміністративних правовідносинах тощо.

Водночас слід зазначити, що нормативність – це «інтегративна структурно-функціональна властивість системи, що сприяє її відтворенню й стабільному функціонуванню в зовнішньому середовищі за допомогою забезпечення впорядкованості та повторюваності процесів, які відбуваються як всередині системи, так і поза нею (у межах наявних можливостей)» [319, с. 88]. Таким чином, слушною слід визнати думку про те, що нормативність кадрового забезпечення загалом – це «властивість цього феномену, що дозволяє йому бути контрольованим (керованим, передбачуваним) та об’єктивованим у раціональному виді, відповідно, – вибудованим і наявним у статичному та динамічному виді у тих межах, що відповідають нормативним вимогам до кадрового забезпечення (і кадрової політики загалом), а саме вимогам таких видів: 1) об’єктивні інтереси держави, що відображені в нормативно-правових актах; 2) об’єктивні соціальні (правові, управлінські, економічні, етичні та інші) закони та принципи функціонування організації (установи, підприємства) й персоналу організації, їх взаємодії в практичній дійсності в

нормальних і екстремальних умовах (зокрема норми, сформульовані в доктрині права, котрі надають феномену наукового характеру, а саме науково виправдану форму вияву в юридично значущій площині)» [169, с. 165].

Отже, *нормативність кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони* – це якість відповідного кадрового забезпечення, що вказує на відповідність встановленим нормам впорядкування суспільних відносин і процесів з приводу укомплектування відповідної публічної служби кадрами та впливу на ці кадри.

Отже, поняття «*нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони України*», на нашу думку, доцільно визначити як положення чинного адміністративного законодавства, доктринальні норми теорії права, адміністративного права та теорії публічного адміністрування, котрі в сукупності, з одного боку, обумовлюють нормативне розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а з іншого – безпосередньо впорядковують правові відносини та процеси, обумовлені цими відносинами щодо укомплектування публічної служби у сфері правоохорони кадрами та легального впливу на ці кадри повноважних суб’єктів кадрового забезпечення.

Викладене засвідчує надзвичайну важливість питання щодо з’ясування структури актуальних нормативних вимог до кадрового забезпечення в правоохоронній сфері України, яка, зважаючи на складність феномену кадрового забезпечення, становить досить складну систему нормативних вимог. Вказаній проблемі в теорії адміністративного права на сьогодні приділяють недостатньо уваги, часто зводячи тлумачення до визначення нормативних вимог до кадрового забезпечення, які стосуються переважно правового статусу кандидатів на заміщення вакантних посад. Наприклад, українська дослідниця Т. Є. Кагановська у дисертаційній роботі «Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні» зауважує, що вимоги, які ставляться до

персоналу органів державного управління, мають відображати два аспекти: 1) основні вимоги, а саме: а) вимоги, що ставляться до особи, яка претендує на державну службу (ці вимоги мають характеризувати особу як взагалі здатну виконувати ті чи інші функції держави; повинні визначати риси особи як майбутнього управлінця); б) вимоги, що ставляться до особи-службовця, вже призначеної на відповідну посаду (нормативно закріплені правила, якими державний службовець повинен керуватися у своїй діяльності з реалізації функцій держави); 2) організаційні вимоги, тобто вимоги до організаційної (управлінської) структури кадрового забезпечення [277, с. 22, 26]. Причому більш повно можна осмислити нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері крізь призму сформульованого вченими підходу структурування нормативних вимог до кадрового забезпечення залежно від нормативно-правових актів, у яких ці вимоги закріплюються. Проте слід визнати те, що багатоаспектність виявів кадрового забезпечення публічної служби та, відповідно, нормативних вимог, що впорядковують ці вияви, потребує органічного комбінування в межах нашого дослідження декількох підходів до осмислення структури досліджуваних нормативних вимог.

Таким чином, з огляду на викладене, вважаємо, що відповідні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України в межах цієї наукової праці необхідно критично аналізувати в джерельному та змістовому контекстах, сутність яких потребує подальшої конкретизації (з огляду на те, що у відповідних формах в аспекті публічної служби у сфері правоохорони вказаний підхід ще не використовувався).

Джерельний контекст нормативності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави дає змогу осмислити відповідні вимоги крізь призму структури джерел, у яких містяться ці нормативні вимоги до кадрового забезпечення. Вказаний контекст, зважаючи на слушні концептуальні зауваження з приводу його сутності [169; 277], можна окреслити таким чином:

1) конституційні нормативні вимоги до кадрового забезпечення. У положеннях Основного Закону України містяться нормативні вимоги, що стосуються кадрового забезпечення загалом та у сфері правоохорони, зокрема:

а) загальні стандарти доступу до публічної служби (права на державну службу) у правоохоронній сфері держави (ч. 3 ст. 24, ст. 43), що передбачає таке: держава створює умови для повного здійснення (без дискримінації, забезпечуючи рівні можливості, створюючи умови для професійно-технічної підготовки та перепідготовки здійснення службових обов'язків) громадянами права на доступ до державної служби та виконання службових обов'язків (впровадження концепції гідної праці на публічній службі); громадянин може, не перебуваючи під примусом, вільно обравши посаду (вільно погодившись на заміщення посади), вступити на публічну службу, заробляючи собі на життя виконанням службових обов'язків;

б) загальні стандарти гідної праці та соціального захисту публічних службовців (ст. 45, 46), що виявляються в тому, що публічні службовці мають право на: відпочинок (шляхом отримання днів щотижневого відпочинку, оплачуваної щорічної відпустки); забезпечення соціального захисту, зокрема в разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності;

в) право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів та заборона обмеження членства у професійних спілках не інакше, як на підставі положень Конституції України та законів України (ст. 36);

2) нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені в законодавчих актах України. Основні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері містяться в законах України, котрі можна об'єднати в такі групи:

а) загальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені в законодавчих актах України. Вказана група вимог відображена в положеннях

Закону України «Про державну службу». Причому основні ці вимоги можна поділити на такі групи загальних нормативних вимог:

– базові сутнісні нормативні вимоги, якими визначається сутність держслужби та державного службовця, юридичних категорій («професійна компетентність», «посада державної служби», «суб'єкт призначення», «професійне навчання», «службова дисципліна», «професійний розвиток», «рівнозначна посада» тощо), однозначне розуміння яких є важливим для належного здійснення кадрового забезпечення (ст. 1–6);

– межі та об'єм правового статусу державного службовця (ст. 7–11), зокрема: права і обов'язки; особливості підпорядкування та виконання наказу (розпорядження), доручення; порядок доведення до відома державного службовця інформації або документів; можливості захисту права на державну службу;

– особливості управління держслужбою, а саме: структура системи управління; особливості правового статусу та організація роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, керівників державної служби в державних органах, служб управління персоналом держорганів (ст. 12–18);

– особливості вступу на держслужбу; особливості реалізації права на держслужбу та вимоги до необхідного рівня правосуб'єктності громадянина, що може володіти цим правом і реалізовувати його; набуття статусу держслужбовця; порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби; порядок призначення на посаду державної служби; особливості вибудовування службової кар'єри; режим проходження держслужби та просування службовця по службі; перелік рангів держслужбовців; особливості підвищення рівня професійної компетентності держслужбовців, службово-трудового та соціального забезпечення держслужбовців; режиму робочого часу; процедур притягнення до дисциплінарної і матеріальної відповідальності, а також припинення держслужби (ст. 19–90);

б) спеціальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що закріплені в законодавчих актах України. З огляду на те, що публічна служба в правоохоронній сфері України, як це було нами продемонстровано в попередніх розділах цього дослідження, означена специфічними рисами, котрі сукупно вимагають особливого правового регулювання, зокрема правового регулювання кадрового забезпечення, закономірним чином, особливості цього забезпечення, відображаючи загальні норми Закону України «Про державну службу», конкретизують їх у межах спеціального законодавства.

Крім того, публічна служба в правоохоронній сфері нашої держави не є однорідною, не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом, а отже, представлена різними органами публічної служби, які діють на підставі спеціальних «статутних» законів України та положень (за наявності). Тобто серед вказаних законодавчих актів слід назвати ті, що врегульовують діяльність прокуратури України, ДБР, СБУ, НПУ тощо.

Наприклад, аналізуючи положення Закону України «Про Державне бюро розслідувань», можна помітити наявність у тексті цього документа низки особливих нормативних вимог стосовно кадрового забезпечення, що конкретизують нормативні вимоги Закону України «Про державну службу», ураховуючи особливості діяльності Держбюро. У цьому контексті звернемо увагу на те, що, наприклад, у ст. 14 вказаного Закону уточнено сутність служби в ДБР (вона є «державною службою особливого характеру, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян України»), особливі вимоги до правоздатності громадян, що бажають (шляхом участі у відкритому конкурсі, крім винятків, передбачених Законом) реалізувати право на державну службу в Держбюро (цими особами можуть бути: громадяни України; громадяни, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров’я ефективно виконувати відповідні службові обов’язки, відповідаючи

кваліфікаційним вимогам та критеріям професійної придатності для зайняття посад у підрозділах ДБР, які затверджуються Директором Держбюро);

3) нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені в підзаконних нормативних актах України. Крім того, що кадрове забезпечення нормується на рівні законодавчих актів, беручи до уваги складність вказаного феномену, нормативні вимоги до кадрового забезпечення додатково уточняються й на рівні підзаконних актів. З огляду на це, відповідна група нормативних вимог може бути розподілена на такі підгрупи нормативних вимог:

а) загальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені в підзаконних нормативних актах України. З огляду на те, що в ч. 4 ст. 18 Закону України «Про державну службу» передбачається, що служби управління персоналом держорганів діють відповідно до положень, які мають розроблятись на підставі типового положення про службу управління персоналом, у нашій державі діє затверджене Національним агентством України з питань державної служб [633] відповідне типове положення. Саме в цьому Типовому положенні містяться нормативні вимоги до кадрового забезпечення, котрі ми відносимо до загальних підзаконних вимог, адже вони не обмежуються у своїй дії сферою функціонування правоохоронних органів. Водночас вказані вимоги стосуються організаційного аспекту здійснення кадрового забезпечення й можуть бути зведені до таких нормативних вимог до кадрового забезпечення: особливі вимоги до утворення служби управління персоналом у виді самостійного структурного підрозділу чи введення посади спеціаліста з питань персоналу; вимоги стосовно завдань, функцій та прав служби управління персоналом; вимоги відносно діяльності керівника служби управління персоналом;

б) спеціальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені в підзаконних нормативних актах України. Так само, як і загальні законодавчі вимоги стосовно кадрового забезпечення публічної служби конкретизуються у «статутних» законодавчих актах правоохоронних органів, на рівні підзаконних

актів ми можемо спостерігати аналогічну конкретизацію загальних нормативних вимог у спеціальних актах, що поширюють свою дію на певні державні органи (зокрема прокуратуру, СБУ, ДБР, НПУ та ін.). Для прикладу розглянемо Положення про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України [620], у якому уточняються нормативні вимоги до кадрового забезпечення, передбачені в Типовому положенні від 3 березня 2016 року. Зокрема, передбачається, що відповідний Департамент повинен виконувати такі завдання: формувати пропозиції до обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Нацгвардії та за дорученням Міністра центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, у порядку, установленому законодавством; розглядати пропозиції та готувати документи щодо заохочення та нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, веде відповідний облік; забезпечувати підготовку матеріалів для проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад в апараті, закладах та установах МВС;

в) процедурні нормативні вимоги до кадрового забезпечення, що передбачені в підзаконних нормативних актах України. З огляду на те, що окремі методи й кадрові процедури в межах кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері потребують особливої деталізації через складність їх здійснення, на підзаконному рівні розробляються та затверджуються спеціальні підзаконні акти, присвячені врегулюванню відповідних питань, у яких закріплюється сукупність нормативних процедурних вимог стосовно здійснення кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони тією чи іншою мірою та виді (зокрема, акти щодо організації та здійснення підвищення кваліфікації й спеціалізації працівників правоохоронних органів, щодо

організації та порядку проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, щодо присвоєння спеціальних звань і подання матеріалів для їх присвоєння).

Що ж стосується змістового контексту нормативності кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, то вони, будучи комплексом норм, спрямованих на врегулювання феномену відповідного забезпечення, стосуються різних питань (форм, методів, процесів) об'єктивації кадрового забезпечення, особлива сутність яких надає можливість визначити види вказаних нормативних вимог. У цьому контексті нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері як складного феномену, що виявляється у статиці та динаміці, доцільно розглянути в межах таких груп видів нормативних вимог:

1. *Засадничі нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України*. Комплекс нормативних вимог, що охоплені розглядуваною групою, виявляються в сукупності стандартів, з яких випливає мета, завдання та принципи кадрового забезпечення публічної служби в означеній сфері.

1) нормативні вимоги, що корегують мету кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. Передусім слід зауважити, що кадрове забезпечення як напрям кадрової політики відповідає її меті. Причому, наприклад, О. А. Шаповал вважає, що головною метою кадрової політики є «формування та оптимальне використання кадрів для досягнення цілей підприємства» [848, с. 714–715]. Водночас В. С. Мазур головною метою кадрової політики визнає забезпечення сьогодні та в майбутньому кожної посади і робочого місця персоналом належної кваліфікації [461, с. 207].

У контексті дослідження мети кадрової політики в публічному секторі вчені формулюють більш конкретні підходи до розуміння окресленої мети. Наприклад, Ю. В. Ковбасюк вважає, що метою кадрової політики в державному управлінні є «уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів

і традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних виявів, а отже, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [322, с. 3]. Українські вчені О. М. Вольська та О. В. Васильєва-Кєрян наголошують, що основною метою державної кадрової політики є створення кадрового потенціалу держави як найважливішого інтелектуального та професійного ресурсу сучасного суспільства, котрий забезпечує соціально економічний розвиток країни та її регіонів, підвищує рівень конкурентоспроможності в міжнародному розподілі праці [159, с. 174].

Таким чином, у теоретичній площині *мета кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави* полягає в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби у відповідній сфері задля уможливлення належної організації ефективної діяльності цієї публічної служби, ураховуючи людиноцентристську ідею функціонування суб’єктів публічної адміністрації.

Що ж стосується безпосередньої нормативної вимоги стосовно мети кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, то з цього приводу слід зазначити, що відповідна мета та обов’язковість слідування їй прямо не міститься у вітчизняному законодавстві. Утім, це не означає, що відповідна вимога існує лише на рівні теорії адміністративного права. Наголосимо, що розглядувана вимога випливає з низки положень нормативних актів, що тією чи іншою мірою врегульовують кадрове забезпечення публічної служби. Наприклад, у пп. 2 п. 5 Положення про Національну поліцію [622] йдеться, що Нацполіція з метою організації своєї діяльності здійснює добір кадрів для центрального органу управління НПУ та на керівні посади територіальних (зокрема міжрегіональних) органів (підприємств, установ та організацій), що

належать до сфери її управління, формує кадровий резерв на відповідні посади [338];

2) нормативні вимоги, які визначають завдання кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. Передусім необхідно зазначити, що О. О. Кравченко основними завданнями кадрової політики вважає: а) своєчасне забезпечення організації персоналом певної якості й кількості відповідно до стратегії розвитку; б) створення умов реалізації передбачених трудовим законодавством прав та обов'язків громадян; в) раціональне використання персоналу; г) формування та підтримка ефективної роботи підприємства [399, с. 358]. Водночас, В. С. Мазур до основних завдань кадрової політики відносить: а) своєчасне забезпечення підприємства (організації) персоналом необхідної якості й у достатній кількості; б) раціональне використання трудового потенціалу; в) формування і підтримання ефективної роботи трудових колективів [461, с. 207]. Стосовно кадрового забезпечення, то, наприклад, С. А. Масленникова з цього приводу зауважує, що головне завдання цього забезпечення, з огляду на те, що кадри є основним елементом будь-якого державного апарату, – «відібрати визначену кількість людей методами пошуку, оцінки їхніх здібностей, встановлення між ними певних стосунків, які зможуть досягнути цілей, передбачених в обов'язках персоналу» [476, с. 96]. М. О. Маланчій зводить основні завдання кадрового забезпечення державної установи до підтримання рівня укомплектованості цієї установи, що забезпечувало би виконання завдань згідно з її призначенням [466, с. 184].

Аналізуючи вимоги, закріплені в нормативно-правових актах, слід зазначити таке: *по-перше*, завдання кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері визначаються метою цього забезпечення. Тобто вони виявляються у вимогах стосовно дій компетентних суб'єктів (служб), перебігу (динамічного прояву) правовідносин з укомплектування органу публічної служби кадрами саме таким чином, щоб уможливити належне (таке, що

відповідає якісним і кількісним критеріям, встановленим у законодавстві) функціонування публічної служби. *По-друге*, завдання кадрового забезпечення публічної служби так чи інакше виявляються в комплексі завдань служб управління персоналом державного органу. У загальному вигляді ці завдання відображені в ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну службу», а саме: добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо;

3) нормативні вимоги, котрі формують принципи кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері (принципові нормативні вимоги). Принципи кадрового забезпечення нерозривно пов'язані із законодавством України, причому цей зв'язок має подвійний характер: кожний принцип має бути закріплений нормою законодавства з огляду на те, що не може вважатися принципом кадрового забезпечення те, що не закріплено нормативно; принципи забезпечують логічну єдність усіх елементів кадрового забезпечення та стабільність кадрового забезпечення за демократичного врядування загалом [262, с. 12]. Причому слід погодитись з українською вченою Т. Є. Кагановською стосовно того, що принципами кадрового забезпечення є «обумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми й методи діяльності з кадрового забезпечення і створюють умови для функціонування держави та її органів у напрямі сприяння дотриманню прав, свобод і законних інтересів особи в державі» [278, с. 23]. У цьому контексті нормативно визначеними окресленими принципами є як ті, що закріплені в ст. 4 Закону України «Про державну службу», так і ті, що відображені в статутних законодавчих і підзаконних актах (наприклад, у розділі II Закону України «Про

Національну поліцію», ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ст. 3, 5–8 Закону України «Про Службу безпеки України»), а також інші принципові норми-вимоги чинного адміністративного законодавства, що містять засадничі ідеї стосовно форм, методів, кадрових процедур здійснення кадрового забезпечення в правоохоронній сфері нашої держави.

Слід зауважити, що вчені тією чи іншою мірою вже розкривали структуру принципів кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави. Зокрема, А. М. Клочко вважає, що серед принципів діяльності суб'єктів кадрового забезпечення в адміністративній діяльності ОВС доцільно виокремлювати: загальні принципи кадрового забезпечення (рівність, законність, гласність, науковість, плановість, системність і гуманізм); спеціальні принципи кадрового забезпечення (професіоналізм, компетентність, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальність, ієрархічність, ретельність відбору та вивчення працівників за їх діловими і моральними якостями; своєчасне оновлення кадрів, оптимальне поєднання чисельності досвідчених та молодих працівників; поєднання довіри і поваги до працівників ОВС з принциповою вимогливістю до них; соціально-правовий захист працівників ОВС) [303, с. 179].

Причому вказані принципи є взаємопов'язаними, безпосередньо закріплені в чинному законодавстві та слугують основою, на якій ґрунтується кадрове забезпечення, стрижнем, що пронизує все законодавство про відповідне забезпечення. Як приклад можемо розглянути взаємозв'язок принципів гуманізму та недискримінації кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. Зокрема, Н. П. Матюхіна звертає увагу на те, що гуманізація діяльності ОВС України, а також посилення соціальної спрямованості їх роботи зумовили розширення представництва в них жінок, виникнення широкого кола проблем, пов'язаних із гармонізацією положення жінки в правоохоронних органах. З огляду на складність і багатогранність цих

проблем, процес так званої фемінізації ОВС повинен бути надзвичайно виваженим, ураховувати особливості служби в різних підрозділах, можливості жінок [480, с. 12].

Викладене вище засвідчує, що засадничі нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України переважно були сформульовані в теорії адміністративного права та в загальному вигляді існують лише в теорії, становлячи собою доктринальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення. Проте навіть тим нормативним вимогам до кадрового забезпечення публічної служби, що існують у теоретичній площині, притаманне контекстне відображення в нормативно-правових актах.

2. *Організаційні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України*. Вказана група нормативних вимог до кадрового забезпечення охоплює ті вимоги до відповідного забезпечення, що закріпленні в законодавстві нашої держави та стосуються інституційно-компетентісних вимог відносно здійснення кадрового забезпечення. Інакше кажучи, ці нормативні вимоги виявляються у вимогах чинного законодавства, спрямованих на впорядкування організації кадрової роботи публічної служби у сфері правоохорони.

У процесі з'ясування та виокремлення досліджуваних нормативних вимог необхідно проаналізувати те, яким саме чином в науковій літературі окреслюється організаційна структура. Наприклад, українські науковці І. Д. Падерін та Є. Е. Новак вважають, що організаційна структура – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що знаходяться між собою у стійких взаємозв'язках, які забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого [550]. Н. Є. Муромець та А. А. Черненко вважають, що організаційна структура є елементом системи управління підприємством (установою, організацією), котрий становить «сукупність упорядкованих підрозділів різних рівнів управління, що взаємопов'язані між собою, метою

функціонування яких є забезпечення ефективного управління підприємством» [504, с. 96]. Таким чином, можемо дійти закономірної думки, що *організаційна структура кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України* – це елемент управління (менеджменту) кадрами органів публічної служби у сфері правоохорони, що є нормативно упорядкованою системою взаємопов'язаних суб'єктів, котрі знаходяться між собою в стійких адміністративно-правових відносинах стосовно кадрового забезпечення, у межах яких забезпечується їх функціонування як єдиного цілого.

Українська дослідниця Т. Є. Кагановська, аналізуючи організаційну структуру кадрового забезпечення, доходить думки, що: 1) ця структура кадрового забезпечення характеризує саме суб'єктний склад держорганів та відповідних посадових осіб, на яких покладене виконання відповідних функцій з кадрового забезпечення в державі; 2) організаційна структура у співвідношенні з функціональною структурою цього забезпечення дає змогу визначити конкретний рівень і суб'єкт виконання відповідної функції, а також здійснити аналіз відповідності наданих йому повноважень рівню його компетенції та колу функцій, які він виконує; 3) аналіз вертикальних і горизонтальних зв'язків між суб'єктами кадрового забезпечення дозволяє визначити конкретний рівень та обсяг їх повноважень, удосконалити систему зв'язків між ними, а також імплементувати сучасні форми й методи управління в їх діяльність; 4) організаційна структура кадрового забезпечення надає можливість чітко відокремити суб'єктів управління кадровим забезпеченням від об'єкта їх впливу; 5) встановлення конкретних суб'єктів кадрового забезпечення з визначенням їх функції в цьому процесі дозволяє виявити недоліки й порушення в кадровій роботі, встановити винних у їх учиненні [277, с. 22, 26].

Загальні організаційні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері містяться в розділі ІІІ Закону України «Про державну службу», передусім у ст. 18 цього Закону, де унормовано загальні

аспекти статусу служби управління персоналом державного органу. Зважаючи на вказану норму, можемо дійти висновку, що законодавець у межах вказаної норми закріплює такі організаційні вимоги кадрового забезпечення: 1) у державному органі має утворюватися служба управління персоналом (залежно від чисельності персоналу – у виді структурного підрозділу чи посади спеціаліста з питань персоналу) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби (причому обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу); 2) служба управління персоналом має забезпечувати здійснення керівником держслужби своїх повноважень; 3) служба управління персоналом відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством; 4) служба управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері держслужби керується Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами національного Парламенту України, указами Президента України, актами Уряду України та НАДС; 5) НАДС затверджує Типове положення про службу управління персоналом.

Окреслені загальні організаційні нормативні вимоги додатково конкретизуються в Типовому положенні від 3 березня 2016 року й зводяться до таких вимог:

1) нормативні вимоги до форми служби управління персоналом, що виявляються передусім у тому, що в держоргані, чисельність якого становить менше 10 осіб, обов'язки відповідної служби можуть бути покладені на одного з

державних службовців цього органу. Причому чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Зазначимо, що в спеціальних положеннях про служби управління персоналу вимоги до форми та структури служби регламентуються з урахуванням особливостей відповідного органу та його кадрових потреб, здійснюваної кадрової політики [365]. Наприклад, відповідно до структури Офісу Генерального прокурора, визначеної наказом Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року № 99-шц [753], у межах цього органу функціонує Департамент кадрової роботи та державної служби (до реформи прокуратури аналогічним структурним підрозділом у структурі ГПУ також був Департамент кадрової роботи та державної служби, що діяв відповідно до положення, затвердженого наказом ГПУ від 6 жовтня 2017 року № 282 [619]; станом на момент початку дії ОГП не опубліковано спеціального положення про Департамент кадрової роботи Офісу Генпрокурора). Зазначений Департамент Офісу Генпрокурора є самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим Генпрокурору та очолюваним начальником, який має заступника, й складається з Управління роботи з кадрами (до складу входить відділ роботи з кадрами), а також Управління роботи з персоналом державної служби (складається з відділу роботи з персоналом державної служби та відділу штатів, обліку кадрів та мобілізаційної роботи);

2) нормативні вимоги до призначення служби управління персоналом, тобто норми, які відображають основні завдання служби. Головним чином цими завданнями є: реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар’єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної

роботи з кадрового менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення. Слід зазначити, що нормативні вимоги до призначення функціонування служби управління персоналом закономірним чином більш конкретизовані в положеннях про службу управління персоналом в органах публічної служби у сфері правоохорони. Наприклад, у Положенні про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України зазначено, що цей структурний підрозділ апарату МВС виконує такі завдання: забезпечення організаційно-методичного керівництва, контролю та координації роботи з персоналом, здійснення своєчасного добору персоналу для підрозділів апарату МВС, керівного складу територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, головного органу військового управління Нацгвардії України, та за дорученням Міністра центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром; документальне оформлення вступу, проходження, припинення державної служби та трудових відносин з працівниками апарату МВС, керівниками закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС; прогнозування розвитку персоналу, у тому числі формування резерву керівників, заохочення персоналу до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності, оцінювання та атестування; організація професійного навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовки та післядипломної освіти персоналу для МВС, НГУ; здійснення у МВС організаційно-штатних заходів з оптимального розподілу та ефективного використання наявної штатної чисельності персоналу, для виконання покладених на МВС завдань та функцій, удосконалення структури і штатів підрозділів МВС з урахуванням міжнародного досвіду; організація освітньої та наукової діяльності вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання,

науково-дослідних установ, що належать до сфери управління МВС; здійснення аналітичної та організаційної роботи з питань управління персоналом апарату МВС, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що відносяться до сфери управління МВС, головного органу військового управління НГУ, та за дорученням Міністра центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр; загальне методичне керівництво роботою з оформлення документів для призначення пенсій та отримання пільг колишніми працівниками міліції, службовцями апарату МВС, територіальних закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, звільненим зі служби, роботи, та членами їх сімей;

3) нормативні вимоги стосовно змісту функціонування служби управління персоналом. Вказані нормативні вимоги закріплюються в межах регламентування функцій служби. Причому звернемо увагу на те, що в Типовому положенні від 3 березня 2016 року, а саме в п. 2.2 міститься 42 функції, які повинна виконувати служба, серед іншого: організовує роботу щодо розробки структури державного органу; контролює розроблення посадових інструкцій державних службовців державного органу, які затверджує керівник державної служби, а також переглядає їх на відповідність встановленим законодавством вимогам; вивчає потребу в персоналі на вакантні посади в державному органі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби; приймає документи від кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» та «В», проводить перевірку документів, поданих кандидатами, на відповідність встановленим законом вимогам, повідомляє кандидатів про результати такої перевірки та подає їх на розгляд конкурсної комісії, здійснює інші заходи щодо організації конкурсного відбору; надає консультативну допомогу з питань управління персоналом керівникам структурних підрозділів державного органу; формує графік відпусток персоналу державного органу, готує проекти актів щодо надання відпусток персоналу, контролює їх подання та веде облік тощо. Ці та

інші нормативні вимоги щодо змісту функціонування служби управління персоналом містяться у спеціальних положеннях про вказані служби органів публічної служби у сфері правоохорони різних рівнів;

4) нормативні вимоги щодо меж правомочності здійснення службою управління персоналом компетентної діяльності, тобто норми, якими закріплюється перелік прав цієї служби. Зазначимо, що в Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу від 3 березня 2016 року закріплено шість основних прав вказаної служби: спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в держоргані та здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю в підпорядкованих організаціях; взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, держорганами та органами місцевого самоврядування з питань, що належать до її компетенції; одержувати у встановленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу держоргану та підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у тому числі письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань; за погодженням з керівником держслужби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах та інших заходах з питань управління персоналом та організаційного розвитку; обробляти персональні дані фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень; за дорученням керівника державної служби представляти держорган в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах (установах, організаціях) з питань, що належать до її компетенції. Аналогічні, більш конкретизовані, вимоги також відображені в спеціальних положеннях про служби управління персоналом органів публічної служби у сфері правоохорони.

3. *Кадрово-статусні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України*. Ця група нормативних вимог складається з вимог чинного адміністративного законодавства, у яких закріплюються ті чи інші стандарти належних рівнів правосуб'єктності громадян для зайняття вакантних посад державної служби, рівнів правосуб'єктності публічних службовців для можливості просування по службі тощо. З огляду на вказане, розглядувану групу нормативних вимог розподілимо на такі підгрупи:

1) нормативні вимоги до рівня правосуб'єктності осіб, що можуть вступити на публічну службу у сфері правоохорони. Ці нормативні вимоги в загальному вигляді відображені в ст. 19, 20 і 38 Закону України «Про державну службу» та випливають зі сутності права на державну службу (це право мають повнолітні громадяни України: які вільно володіють державною мовою; яким присвоєно належний ступінь вищої освіти; які не підпадають під загальні та спеціальні обмеження набуття відповідного права), вимог до осіб, котрі претендують на вступ на державну службу (вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог) та особливостей відповідних категорій посад державної служби. Вказані право та вимоги конкретизуються залежно від державного органу, у межах якого реалізується право на державну службу. Зокрема, прокурором окружної прокуратури згідно ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років і володіє державною мовою. Крім того, не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення;

2) нормативні вимоги до рівня правосуб'єктності публічних службовців, що можуть просуватись по службі у правоохоронній сфері. Зазначені нормативні

вимоги в універсальному вигляді відображені в ст. 38, 40 Закону України «Про державну службу». Зокрема, законодавець вимагає, що просуватися по службі може той держслужбовець, що належним чином підтвердив необхідний рівень своєї професійної компетентності та до якого не застосовують дисциплінарне стягнення;

3) нормативні вимоги до рівня правосуб'єктності публічних службовців, до яких може застосовуватись заохочення. У ст. 53 Закону України «Про державну службу» міститься вимога, згідно з якою заохочуватись може державний службовець, котрий: бездоганно й ефективно виконує службові завдання; має особливі заслуги. Так, у ст. 6 Дисциплінарного статуту НПУ [605] передбачено, що заохочення як засіб підтримання службової дисципліни застосується до поліцейських, які успішно виконують обов'язки, мають заслуги перед державою та суспільством;

4) нормативні вимоги до рівня правосуб'єктності публічних службовців, що можуть притягуватись до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. У ст. 64 Закону України «Про державну службу» зазначено, що державний службовець притягається до: а) дисциплінарної відповідальності, якщо він не виконує чи неналежно виконує посадові обов'язки, визначені вказаним Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері держслужби, посадової інструкції, а також порушив правила етичної поведінки та/або вчинив інше порушення службової дисципліни; б) матеріальної відповідальності, якщо він під час здійснення своїх повноважень власними незаконними рішеннями (діями, бездіяльністю) заподіяв фізичним або ж юридичним особам матеріальну чи моральну шкоду.

4. *Процесуальні нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України*. Означені вимоги кількісно переважають попередньо нами розглянуті та здебільшого відображають динамічний вияв кадрового забезпечення загалом, оскільки конкретизують те, яким чином

(методи, способи й засоби) кадрове забезпечення об'єктивується в практичній дійсності, що має юридичне значення. Так, аналізуючи Закон України «Про державну службу», можемо виокремити нормативні вимоги: 1) процедури проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (ст. 22–30); 2) процедури призначення на посаду державної служби (ст. 31–37) тощо (більш детально вказане питання буде досліджено в межах критичного аналізу процедур кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто в підрозділі 3.2 цього дослідження).

Отже, підбиваючи підсумки, слід погодитися з тим, що сутність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави виявляється в діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою «забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту» [278, с. 21–22]. Тобто кадрове забезпечення публічної служби є складним феноменом, а кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері – складним явищем, додатково ускладненим нормативними вимогами до цього забезпечення, котре враховує не лише сутність відповідного феномену, а й особливості функціонування органів публічної служби у сфері правоохорони, специфіку проходження публічної служби в цій сфері, наявну політику держави (зокрема кадрову) у правоохоронній сфері.

Кадрове забезпечення, як і будь-який інший складний соціально-правовий феномен у контексті функціонування суб'єктів публічної адміністрації, підлягає

ретельному адміністративно-правовому врегулюванню, у межах якого нормотворець визначає особливі правові вимоги (стандарти) до здійснення кадрового забезпечення публічної служби розглядуваної сфери. Тобто до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері у статичному та динамічному вигляді на нормативному рівні висувають значну кількість вимог, спрямованих на належне укомплектування суб'єкта публічної адміністрації якісними кадрами, уможливлення ефективного й раціонального керування кадровим забезпеченням, підвищення рівня однозначності цього явища (результатів його об'єктивного вияву). Водночас, попри численність нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, ці вимоги можуть бути структуровані в межах джерельного й змістового методико-теоретичного підходу, котрі дозволяють не лише окреслити сукупність вказаних нормативних вимог, а й критично осмислити кадрове забезпечення публічної служби в досліджуваній сфері.

3.2. Форми і процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України

Кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави, як було доведено в підрозділі 3.1 цього наукового дослідження, є складним узгодженим процесом, котрий має виявлятись у практичній дійсності в передбачених чинним адміністративним законодавством способах, порядку та формах. Причому слід звернути увагу на те, що донині форми і процедури кадрового забезпечення публічної служби в досліджуваній сфері ще не були предметом комплексного дослідження, у яких би враховувались усі актуальні зміни в чинному адміністративному законодавстві України, що є особливою актуальною проблемою вітчизняної науки адміністративного права. Ця проблема, безперечно, також є важливою практичною проблемою. На це вказує надзвичайна актуальність кадрового забезпечення в умовах численних

адміністративно-правових перетворень, які відбуваються в нашій державі, та активізації численних загроз національній безпеці, котрі мінімізуються завдяки належному функціонуванню органів публічної служби в правоохоронній сфері.

Крім того, кадрове забезпечення залежить від стабільності політичних і соціально-економічних процесів у державі, тому цілком закономірно воно має відповідати демократичним перетворенням і «встигати» за нововведеннями й реформами в політично-економічній системі країни [268, с. 188].

З огляду на вказане, передусім слід з'ясувати сутнісний зміст та видову структуру форм кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони. Причому слід зауважити, що в загальному значенні форма забезпечення є виявом відповідної забезпечувальної діяльності (процесу, процедур), будучи «конкретними групами дій уповноважених державно-владних органів, які є допустимими, з точки зору їх легальності, та доцільними, тобто необхідними до застосування в межах тих правовідносин, що виникли» [166, с. 103]. У загальному значенні сутність форм забезпечення полягає у визначенні меж і змісту забезпечувальної діяльності (процесу, процедур).

Також варто зважати на те, що форми кадрового забезпечення загалом є спеціальним виявом такої юридичної конструкції, як форми адміністративно-правового забезпечення. Причому український учений-адміністративіст Д. В. Мамчур вважає, що в адміністративно-правовому контексті формами забезпечення є зовнішнє вираження певних дій, котрі здійснюються відповідними суб'єктами в межах наданих їм повноважень і можуть вважатися належною підставою для настання чи ненастання правових наслідків [472, с. 10, 14]. Натомість в аспекті кадрового забезпечення, наприклад, на думку С. Г. Гаспарян, яка розглядає означене питання в межах кадрового забезпечення судово-експертних установ, відповідними формами кадрового забезпечення є «зовнішнє вираження діяльності з кадрового забезпечення судово-експертних установ, яке відображає його сутність, цілі, завдання, зміст та особливості: відбір

і добір кандидатів на посади експертів окремих судово-експертних установ, професійну підготовку експертів (навчання, підвищення кваліфікації, професійна атестація експертів), оцінювання та контроль, просування по службі, мотивацію, соціальне забезпечення, правове виховання» [167, с. 10].

Таким чином, *форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України* – це об'єктивні конструктивні вияви взаємоузгодженого функціонування складових механізму забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, цілі, завдання, зміст та особливості належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення в практичну дійсність.

З огляду на те, що форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, як ми вже зазначали, є об'єктивним виявом відповідної забезпечувальної діяльності, можна дійти висновку, що ці форми окреслюють певні процедури кадрового забезпечення (кадрові процедури), а види цих процедур обумовлюють видову структуру вказаних форм. Зазначене тією чи іншою мірою підтверджується в процесі критичного аналізу актуальних методико-теоретичних підходів юристів-адміністративістів та економістів [37; 43; 278; 772] до виокремлення видів форм кадрового забезпечення загалом і видів вказаних форм забезпечення в контексті сфери правоохорони. Наприклад, В. М. Тетеря, розглядаючи основні форми кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні, зауважує, що цими формами є: 1) добір на посаду поліцейського – складання тесту професійного спрямування, тесту на загальні вміння та навички, проходження психологічного тесту, співбесіди та за погодженням з кандидатом – тестування на поліграфі; 2) обстеження претендентів на поліцейську службу (низка медичних досліджень, серед яких профілактичний огляд, тест на реакцію на рухомий об'єкт, перевірка простої

зорово-моторної реакції, критичної частоти світлових мерехтінь, тест-система для проведення експрес-діагностики стану алкогольного сп'яніння тощо); 3) прийняття та призначення на службу – присяга, контракт чи наказ; 4) просування по службі та переміщення – тест загальних навичок, тест за конкретним напрямом роботи; тест-оцінка на знання професійної етики тощо; 5) оцінювання та контроль – перевірка фізичної підготовки, атестаційний лист; 6) громадський контроль кадрового забезпечення та діяльності НПУ – «гаряча лінія» [765, с. 16–17]. Натомість С. О. Андренко називає такі основні форми кадрового забезпечення органів внутрішніх справ: 1) форми профорієнтаційної роботи (тренінги, конференції, форуми, презентації, виступи, друковані видання, опитування тощо); 2) форми організаційно-штатної роботи (розрахунок нормативів кадрової чисельності, планування потреби в кадрах, оптимізація кадрової структури, розрахунок навантаження кадрів, форми організації кадрових служб і форми управління кадрами тощо); 3) правові форми укладення, зміни й припинення контрактів; 4) форми підготовки, добору та розстановки кадрів (присвоєння спеціальних звань, форми навчання та підготовки кадрів (денна, заочна, дистанційна), форми залучення та відбору кадрів – іспити, тестування, атестування, робота з кадровим резервом, конкурсний відбір тощо); 5) форми кадрового забезпечення в процесі проходження служби в органах внутрішніх справ (робота з кадровим резервом, факторний аналіз кадрового забезпечення, структурний аналіз особового складу, облік кадрів, форми оцінювання ефективності роботи працівників, ротація кадрів, внутрішні конкурси, перерозподіл функціональних обов'язків, суміщення посад, форми забезпечення службового просування кадрів, форми матеріального, соціального та інших видів забезпечення тощо); 6) форми підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів (міжнародний обмін, стажування, щорічне оцінювання, атестація, курси, тренінги тощо); 7) форми наставництва, виховання та соціально-психологічного забезпечення кадрів; 8) форми

стимулювання службової активності кадрів, укріплення законності, відповідальності й службової дисципліни в діяльності кадрів (заохочення, подяки, занесення на дошку пошани, проведення конкурсів «Кращий працівник» тощо, штрафні санкції за порушення дисципліни тощо) [35, с. 11; 36, с. 293–294].

Вартий уваги підхід до розуміння переліку форм кадрового забезпечення, запропонований В. Ю. Грітчіною в дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур у Національній поліції України». Вона цілком доречно (якщо розглядати кадрове забезпечення безпосередньо в аспекті його динамічного вияву) називає ці форми «формами проведення кадрових процедур» та в контексті НПУ відносить до них такі форми: 1) форму добору на посаду поліцейського (професійний тест, тест загальних навичок, психологічний тест, співбесіда, тестування на поліграфі); 2) обстеження кандидатів на службу в поліції (первинний профілактичний огляд, тест-системи для експрес-діагностики стану алкогольного, наркотичного сп'яніння); 3) прийняття на службу поліцейського та призначення на посаду (накази, контракт, присяга); 4) переміщення та просування по службі (тест оцінки благонадійності та професійної етики, тест загальних навичок, спеціалізований тест за відповідним напрямом, тест на поліграфі); 5) оцінювання та контролю (атестаційний лист, перевірка стану фізичної підготовки: біг на різні дистанції, підтягування; забезпечення зв'язку апарату НПУ із суспільством за допомогою «гарячої лінії») [203, с. 13].

Утім, слід зазначити, що попри прогресивність зазначених позицій з приводу розуміння переліку форм кадрового забезпечення публічної служби, структурування видів форм цього забезпечення та відповідних процедур потребує комплексного вдосконалення, яке би враховувало найбільш повно комплекс форм і процедур кадрового забезпечення. Отже, форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави можуть бути структуровані лише на підставі дослідження сутності процедур кадрового

забезпечення публічної служби у відповідній сфері, окреслення яких сприяє становленню наукової думки про форми відповідного забезпечення.

Крім того, слід мати на увазі, що процедури кадрового забезпечення – це особливий вид процедур, котрі мають очевидне юридичне значення (передусім юридичних процедур), а отже, передусім необхідно уточнити дефініцію поняття «процедура». У цьому контексті необхідно зазначити, що з'ясуванню сутності процедур присвятили увагу чимало українських юристів-адміністративістів [3; 32; 72; 218; 768; 872]. Причому Н. В. Галіцина вважає, що з правової точки зору процедурою є «регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування» [164; с. 166]. У межах комплексного підходу до розуміння поняття «процедура» український вчений А. В. Басов процедурою пропонує вважати: 1) сукупність засобів і методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил і норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта чи укладання адміністративного договору [68, с. 20].

Також учені [204; 572; 849; 900] наголошують на встановленні сутнісного змісту процедур кадрового забезпечення публічної служби (серед іншого, у сфері правоохорони). Зокрема, українська дослідниця С. Г. Гаспарян, вивчаючи процедури кадрового забезпечення судово-експертних установ України, доходить висновку, що відповідними процедурами є «врегульований нормами законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів порядок здійснення комплексу дій і заходів, прийняття та виконання рішень управлінського й організаційного характеру в межах передбачених форм кадрового забезпечення судово-експертних установ України (добору, підготовки та підвищення кваліфікації кадрового складу судово-експертних установ, просування по службі тощо), спрямований на забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів

кадрового забезпечення судово-експертних установ та впорядкування їхньої діяльності» [167, с. 14]. Водночас В. М. Тетеря вважає, що адміністративна процедура кадрового забезпечення Нацполіції (передусім на регіональному рівні) – це встановлений законодавчими нормами порядок діяльності органів кадрового забезпечення з метою формування високоефективного та кваліфікованого кадрового складу. У цьому контексті адміністративні процедури кадрового забезпечення класифікують за такими критеріями: 1) за ініціатором – за поданням та втручальні; 2) за наслідками – позитивні й негативні; 3) процедури відповідно до стадії кадрового забезпечення – прогнозування, планування, комплектація, ротація, стимулювання, мотивація тощо; 4) за призначенням – організаційні, управлінські та контрольні [765, с. 17]. В. Ю. Грітчіна, критично аналізуючи кадрове забезпечення НПУ, вказує на те, що кадрова процедура в Нацполіції є встановленою відповідно до норм адміністративного законодавства впорядкованою послідовністю дій щодо добору, навчання, підготовки, розстановки кадрів, проходження служби, атестації, мотивації, просування та переміщення по службі, звільнення, які є елементами управління кадрами та в сукупності становлять процес кадрового забезпечення Національної поліції України, що здійснюється з метою комплектації поліції висококваліфікованими професіоналами для ефективного виконання покладених на неї функцій і завдань [203, с. 10–11].

Крім того, Н. Г. Плахотнюк наголошує на потребі врахування того, що за своєю суттю кадрові процедури в органах державного управління відповідають сутності процедур управління персоналом, а отже, ці поняття можна використовувати як синонімічні [573, с. 171–172].

З огляду на зазначене, можна дійти закономірної думки, що *процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України* – це встановлені адміністративним законодавством України публічно-правові порядки, котрими впорядковується діяльність публічної служби у відповідній

сфері й формується високоефективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечуються права, свободи та законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій та заходів, прийняття та виконання управлінських рішень у межах передбачених форм кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.

У межах нашого дослідження необхідно наголосити на тому, що процедури кадрового забезпечення в загальному значенні можуть бути приватноправовими та публічно-правовими. Причому, з огляду на те, що службові відносини за участю публічного службовця є публічно-правовими (тому, як це відображено у п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ [323], й спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби – це публічно-правові спори), можна стверджувати, що юридичними процедурами з ознаками публічних процедур також є процедури кадрового забезпечення публічної служби. У зв'язку з цим, звернемо увагу на те, що ознаками публічно-правової процедури, на думку А. Б. Грищук, є такі її особливі риси: а) встановлення та врегулювання процедури законом як публічним правовим актом; б) встановлення законом юридичної форми результату публічної процедури; в) неможливість здійснення публічної процедури однією особою, навіть такою, яка має публічно-правовий статус; г) участь у вчиненні публічної процедури за бажанням громадян, або участь у вчиненні публічної процедури інститутів публічної влади [201, с. 34]. Тобто, ураховуючи вказане, а також з огляду на сукупність нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби, можна дійти закономірного висновку про можливість окреслення структури форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері відповідно до логіки послідовності здійснення управлінських дій стосовно реалізації процедур кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, зокрема таким чином:

1. *Форми стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони*. Загальновідомо, що від чисельності працівників, котрі виконують певні функціональні обов'язки, залежить статус підрозділу, кількість керівників і рівнів керування, можливість спеціалізації, особливості організації праці, а отже, штатна чисельність держоргану в правоохоронній сфері – найважливіша характеристика цього органу, його підрозділів та один із факторів, що визначає параметри організаційної структури [165, с. 33]. У цьому контексті важливе значення має організаційно-штатна робота як особлива група форм кадрового забезпечення публічної служби, яка охоплює низку процедур кадрового забезпечення, що можуть здійснюватися в межах цих форм.

Розглядаючи сутнісний зміст організаційно-штатної роботи в широкому та вузькому значенні, вітчизняні вчені наділяють цю форму кадрового забезпечення фактично однаковим змістом, різнячись лише в переліку форм, що охоплені вказаною групою. Зокрема, М. М. Кулєшов і Л. Т. Маліновська зауважують, що організаційно-штатна робота – це єдиний комплекс взаємопов'язаних заходів, які починаються з підготовки відповідних документів (структура, схема організації, штат), видання наказу про здійснення організаційно-штатних заходів і закінчуються наказом керівника (начальника) про виконання організаційно-штатних заходів та доповіддю на ім'я старшого керівника (начальника) про їх здійснення в повному обсязі за відповідною формою. Причому сутність організаційно-штатної роботи, на їх думку, полягає в постійній плановій діяльності керівників (начальників) усіх рівнів щодо вдосконалення існуючих та розробки, втілення і освоєння нових організаційно-штатних структур в органах, підрозділах, спеціалізованих формуваннях. Ця діяльність спрямована на: оптимальний розподіл та ефективне використання штатної чисельності; дотримання штатної дисципліни; раціональне витрачання коштів, які

виділяються організаційним структурам для виконання покладених на них завдань і функцій [425, с. 78–79].

Водночас В. І. Козицький, аналізуючи сутнісний зміст організаційно-штатної роботи в системі МВС України, переконує, що нею є «управлінська діяльність, спрямована на оптимальний розподіл та ефективне використання штатної чисельності, удосконалення структури органів і підрозділів, дотримання штатної дисципліни, ощадливе витрачання коштів, що виділяються органам і підрозділам для виконання покладених на них завдань та функцій, на основі широкого використання наукових методів і підходів» [327, с. 70]. Схожу позицію обстоює А. В. Микитась. Розглядаючи організаційно-штатну роботу ОВС, юрист-адміністративіст вказує на те, що ця робота є «досить складним і різноплановим напрямом управлінської діяльності», адже покликана вирішувати коло питань, пов’язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією органів і підрозділів, розподілом штатів, контролем за дотриманням штатної дисципліни, розподілом фінансового забезпечення. З огляду на організаційно-штатну роботу в системі МВС України, А. В. Микитась зауважує, що складовими організаційно-штатної роботи в ОВС є: розроблення примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і штатних нормативів; створення, реорганізація та ліквідація органів і підрозділів; затвердження штатів і внесення змін до них; розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами; обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності; контроль за дотриманням штатної дисципліни; облік штатів і лімітної чисельності, інформаційно-аналітична робота; вивчення позитивного досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів; вивчення досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів [490, с. 44–45].

Таким чином, аналізуючи концептуальні підходи вчених до розуміння форм організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби, а

також положення чинного законодавства України про держслужбу, публічну службу в органах правопорядку, зважаючи на існуючу практику кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, доходимо думки, що розглядувана група форм кадрового забезпечення практично охоплює всі наявні форми кадрового забезпечення (це також прослідковується в підходах вчених щодо викладення переліку вказаних форм), адже вони тією чи іншою мірою стосуються організаційної кадрової роботи. З метою комплексного розгляду досліджуваного питання слід окремо розглянути базові форми організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби, а також окремо – інші форми, котрі є групами форм кадрового забезпечення, що вченими розглядаються в межах форм організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби (наприклад, стосовно підготовки кадрів, набору кадрів, їх атестації тощо). У цьому контексті досліджувана група форм кадрового забезпечення складається з таких основних форм – елементів базової організаційно-штатної роботи:

1) облік кадрового складу. Облік кадрового складу є особливим різновидом управлінського обліку, яким вчені вважають багатогранний процес, що визначає цінність, удосконалює планування, проектування, вимірювання і функціонування систем будь-якої інформації, який спрямовує дії апарату управління, мотивує поведінку, підтримує діяльність усіх ланок підприємства, необхідних для досягнення стратегічних, тактичних й оперативних цілей організації [841]. У вказаному контексті облік кадрового складу публічної служби – це вид управлінського обліку, що виявляється в кількісному вимірюванні та якісній характеристиці діяльності з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони (облік найму, переміщення, переведення і звільнення службовців) та може використовуватися для виявлення, організації, регулювання та подання інформації й даних щодо кадрового забезпечення відповідної публічної служби;

2) планування кадрового складу (потреби в кадрах) публічної служби в правоохоронній сфері України. Цій формі кадрового забезпечення активно приділяють увагу українські вчені [77; 289; 701]. Увага дослідників до вказаного питання зумовлена тим, що планування є особливим видом управлінської діяльності, сутність якого полягає у: а) визначенні комплексу завдань, які необхідно вирішити в плановому періоді; б) розробленні системи заходів, що забезпечують виконання поставлених завдань; в) визначенні послідовності, засобів і термінів здійснення намічених заходів; г) раціональному розподілі сил і засобів [327, с. 72]. Так, у процесі кадрового планування здійснюються: а) оцінка наявних ресурсів, цілей, умов і перспектив розвитку установи (підприємства, організації) й визначення її майбутніх потреб; б) розробка стратегії управління установою; в) аналіз кадрового потенціалу; г) аналіз ринку праці, планування потреби в персоналі, організація реклами; д) взаємозв'язок зі зовнішніми джерелами, котрі забезпечують установу персоналом; е) оцінка кандидатів на вакантну посаду [452, с. 185]. Саме тому А. Г. Кривоpученко та В. О. Шишкин слушно зауважують, що етап кадрового планування принципово важливий для всієї системи кадрового забезпечення, оскільки передбачає виконання завдань із забезпечення робочою силою в необхідній кількості та відповідної якості, а також подальшого ефективного її використання. У цьому контексті кадрове планування покликане вирішувати питання щодо забезпечення підприємства необхідним для досягнення цілей персоналом, відповідності завдань і персоналу, який їх виконує, відповідному рівню кваліфікації, мотивації тощо [408, с. 10].

Що ж стосується безпосередньо публічної служби в правоохоронній сфері, то, наприклад А. М. Клочко, розглядаючи планування кадрового складу в ОВС, доходить думки, що воно є важливою складовою кадрового забезпечення, оскільки слугує процесом забезпечення ОВС необхідною кількістю кваліфікованого персоналу, який приймають на відповідні посади у відповідний час. Причому слід ґрунтуватися на тому, що кадрове планування в ОВС – це

«спрямована діяльність ОВС з підготовки кадрів, забезпечення пропорційного та динамічного розвитку персоналу, розрахунку його професійно-кваліфікованої структури, визначення загальних і додаткових потреб, контролю за його використанням» [303, с. 177]. Аналогічним є підхід, який пропонує К. Л. Бугайчук, досліджуючи кадрове забезпечення в органах Нацполіції. Учений вказує на те, що відповідне планування є основною складовою майже всіх управлінських процесів у діяльності Національної поліції, адже воно дозволяє впорядкувати внутрішні організаційні процедури, розподілити обсяг відповідальності та здійснювати контроль за виконанням запланованих заходів. Розкриваючи динамічний аспект об'єктивації планування, тобто характеризуючи планування як окрему стадію процесу адміністрування в органах НПУ, К. Л. Бугайчук виокремлює такі ознаки планування: а) це окрема стадія процесу публічного адміністрування; б) вона складається з певної логічної послідовності дій (операцій), що спрямовані на: конкретизацію мети здійснення адміністрування; визначення переліку (системи) заходів, спрямованих на її досягнення, а також їх послідовності; виконавців певних дій; термінів їх реалізації; розподіл фінансових, матеріально-технічних та кадрових ресурсів; визначення критеріїв досягнення цілей або загальної мети адміністрування; в)здійснюється переважно за ініціативою та під керівництвом суб'єктів адміністрування, завдяки чому зусилля підпорядкованого персоналу спрямовуються на досягнення єдиної мети; г) формальним зовнішнім вираженням та конкретним кінцевим результатом, що характерний для цієї стадії, є прийняття (ухвалення, затвердження) актів планування як управлінських рішень, виражених в особливо встановленій формі. Крім того, кінцевою формою вираження процесу планування є прийняття акта планування, який становить владне, організаційне рішення суб'єкта публічного адміністрування, прийняте в межах владних повноважень за затвердженою процедурою у встановленій формі та з обов'язковими реквізитами, що спрямоване на вирішення стратегічних,

тактичних та оперативних завдань, які виникають у діяльності відповідного державного органу [125, с. 84–85, 88].

Зважаючи на практичну важливість планування кадрового складу публічної служби у сфері правоохорони, зауважимо, що відповідна форма кадрового забезпечення публічної служби, з огляду на різні підходи вчених [125, с. 85–86; 420, с. 123] з приводу цього питання, повинна ґрунтуватись на комплексі засадничих ідей. Причому основними такими ідеями здійснення розглядуваної форми є вимоги стосовно:

а) об’єктивності форми. Планування має ґрунтуватись на фактичних даних обліку кадрового складу публічної служби у сфері правоохорони, а також на даних внутрішньої й зовнішньої статистики. Також об’єктивність планування кадрового складу виявляється у вивченні й адаптації, запозиченні досвіду планування кадрового складу в інших державних органах України (навіть в іншій сфері) чи зарубіжних держав. Важливість об’єктивності планування складно недооцінити, особливо коли йдеться про обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності публічних службовців, адже суб’єктивізм у цьому процесі може призвести або до неефективного використання людського ресурсу на публічній службі, або до гальмування діяльності державного органу через кількісну неспроможність службовців забезпечувати діяльність відповідного органу;

б) ґрунтування планування, з одного боку, на положеннях чинного законодавства та на актуальних здобутках доктрини адміністративного права, публічного адміністрування у відповідній частині (це також передбачає залучення до відповідного планування фахівців з кадрів публічної служби та публічного управління), а з іншого – на людиноцентристській спрямованості діяльності держави. У цьому контексті наголосимо, що планування кадрового складу не повинно базуватися на ідеях дискримінації, не може призводити до

приниження людської гідності публічних службовців, а також службовців, якими планують поповнити кадровий склад публічної служби;

в) узгодженості планування кадрового складу не лише з нормативними актами чинного законодавства України, а й з внутрішніми документами державного органу (тобто бути органічною частиною кадрового забезпечення в структурі відповідної кадрової політики держави загалом і державного органу зокрема), будучи логічним продовженням адміністративно-правових кадрових процесів, які тривають у публічній службі;

г) реальності й конкретності планування кадрового складу, що виявляється, серед іншого, у такому: зміст заходів і строки їх виконання мають бути такими, щоб кадровий склад державного органу був спроможний виконувати їх у повному обсязі, а цілі планування повинні бути такими, що будуть мати матеріальне вираження та можливість перевірки їх досягнення; мета, заходи, очікуваний результат та критерії досягнення запланованих цілей повинні бути виписані чітко, без подвійних трактувань [125, с. 86];

д) стратегічного випередження проблем у кадровому забезпеченні. Планування кадрового складу повинно враховувати проблеми, котрі можуть виникнути під час реалізації відповідного плану та передбачати можливості для недопущення негативних наслідків цих проблем чи протидії цим наслідкам;

З) розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами. Ця форма організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони заснована на результатах планування кадрового складу, а отже, повинна повною мірою раціонально та оптимальним чином здійснюватися, відповідаючи плану кадрового складу, ураховуючи проблеми практичної дійсності, котрі унеможливлюють належну реалізацію відповідної форми кадрового забезпечення [368]. Таким чином, можемо дійти висновку, що ефективний розподіл штатної чисельності безпосередньо залежить від: а) професіоналізму компетентного суб’єкта, що відповідає за реалізацію цієї

форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони; б) наявності в практичній дійсності проблем, які унеможливлюють належну реалізацію плану кадрового забезпечення публічної служби; в) ефективності плану кадрового забезпечення (цілком очевидно, що відповідна форма кадрового забезпечення не може бути належним чином реалізована в обставинах, коли зазначений план, наприклад, не зважатиме на дійсну кадрову потребу в публічних службовцях конкретного державного органу);

4) стимулювання належної службової активності кадрів, укріплення службової дисципліни, законності та поваги до прав людини й людської гідності, а також посилення позитивної відповідальності в діяльності публічної служби. Належна службова активність кадрів публічної служби в правоохоронній сфері України є запорукою належного (очікуваного, ефективного, раціонального) функціонування органу публічної служби, оскільки вказана належна активність є вчасним і повним вчиненням службовцем дій, що він повинен вчиняти, а також невчинення (утримання від вчинення) дій, які він не повинен вчиняти. Можемо припустити, що належна службова активність кадрів публічної служби є результатом високого рівня самосвідомості публічних службовців, утім не слід ігнорувати й того факту, що не всі публічні службовці є високосвідомими особами, а також те, що не всі високосвідомі службовці можуть весь час залишатись такими самими попри агресивну обстановку, у якій вони виконують службові завдання (певна річ, особливим чином це стосується діяльності публічної служби у сфері правоохорони).

В окресленому контексті актуалізується потреба в стимулюванні належної службової активності. Причому стимулюванням у загальному значенні є певний зовнішній вплив на людину, що дозволяє спонукати її до необхідної активної дії. Отже, «стимулювання передбачає сукупність дій суб’єкта управління, у тому числі створення умов (як зовнішній чинник), які допоможуть більш ефективно виконувати роботу за рахунок формування комплексу мотивів у працівника» [62,

с. 266]. Водночас варто погодитися з В. Ю. Кікінчуком стосовно того, що основними засобами підтримання високої службової активності працівників є створення сприятливих умов для праці, нормального психологічного клімату, переконання, сила прикладу, моральне й матеріальне стимулювання [301, с. 291].

Результати аналізу позицій учених-юристів і вчених-економістів [149; 151; 281; 331; 760] стосовно стимулювання працівників засвідчують, що стимулювання належної службової активності кадрів публічної служби в правоохоронній сфері України реалізується у двох основних формах:

а) позитивна форма стимулювання належної службової активності кадрів публічної служби у сфері правоохорони, яка виявляється в комплексі заходів, що приносять службовцю, на якого спрямовано стимулювання, матеріальне та/або моральне вдоволення службовою діяльністю й спонукають до ефективної службової діяльності. Передусім, це: натуральні стимули (надання службового житла чи сприяння в отриманні такого житла; надання службового автомобіля тощо); фінансові стимули (вчасна оплата праці, розмір якої спроможний задовольнити потреби службовця; надання премій, надбавок, доплати; оплата навчання); моральні стимули (вручення відомчих відзнак, зокрема, грамот, подяк, почесних знаків, занесення на дошку пошани); соціальні стимули (надання додаткового соціального й медичного страхування; створення умов для особистого відпочинку та відпочинку близьких родичів, зокрема дітей службовця); організаційні стимули (забезпечення здорових умов праці службовця, а також гідного людини змісту й організації умов праці); творчі стимули (створення на службі можливостей для самовдосконалення та самореалізації службовця);

б) негативна форма стимулювання належної службової активності кадрів публічної служби у сфері правоохорони виявляються у створенні умов невідворотності юридичної відповідальності за порушення службової дисципліни, незалежно від того, чи обумовлює це порушення дисципліни

обов’язок притягнення порушника до адміністративної або ж до кримінальної відповідальності.

Окремо слід звернути увагу на те, що в межах розглядуваних форм стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони реалізуються численні кадрові процедури, а саме:

а) процедура розрахунку кадрової чисельності публічної служби у сфері правоохорони. Ця процедура полягає у визначенні оптимальної чисельності публічних службовців, а також в обґрунтуванні цієї чисельності під час складання штатних розписів;

б) процедури позитивного стимулювання публічної служби у сфері правоохорони. Процедури, які охоплені цією групою процедур кадрового забезпечення, мають одне з найважливіших значень у досягненні належного функціонування органу публічної служби в правоохоронній сфері та держави загалом. Слід зауважити, що раціональне, цивілізоване використання процедур стимулювання до праці, наприклад, службовців в ОВС, на думку В. Ю. Кікінчука, здатне компенсувати їм певні негативні аспекти службової діяльності, такі як ненормований робочий день, значні фізичні, емоційні й інтелектуальні навантаження тощо [301, с. 290]. Причому вказані процедури можуть бути зведені до узгоджених дій компетентних суб’єктів стосовно заохочення публічних службовців за належний рівень активної правомірної поведінки, шляхом нагородження цього службовця подякою, занесення його на дошку пошани тощо;

в) процедури негативного стимулювання публічної служби у сфері правоохорони. Ідеться про процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної та/або матеріальної відповідальності, особливості здійснення яких регламентовані в Законі України «Про державну службу» та уточненні у спеціальних статутних законодавчих актах (також дисциплінарних статутах). Зважаючи на те, що реалізація вказаних процедур може бути безпосередньо

пов’язана з порушенням прав публічних службовців, зауважимо, що західні вчені розробили перелік так званих основних компонентів справедливої дисциплінарної процедури». Зокрема, науковці стверджують, що зазначена процедура буде вважатись справедливою, якщо вона: буде супроводжена в письмовій формі; міститиме особу-адресата, на яку вона спрямована; не буде дискримінаційною; не здійснюватиметься тією чи іншою мірою з невиправданим зволіканням; на всіх етапах здійснення буде документуватися, реалізовуватись з урахуванням показань свідків, беручи до уваги необхідність збереження достатнього рівня конфіденційності; буде містити документи, що фіксуватимуть дисциплінарні заходи, які можуть бути прийняті відносно ймовірного порушника дисципліни, а також компетентних суб’єктів, котрі володіють належним рівнем дисциплінарної влади стосовно ймовірного порушника дисципліни; передбачатиме обов’язковість поінформування ймовірного порушника дисципліни про скарги на нього, зі змісту яких він міг би викласти власне бачення ситуації, з приводу якої була подана скарга; передбачатиме можливість реалізувати право ймовірного порушника дисципліни бути захищеним (представленим) представником профспілки чи колегою по роботі; не передбачатиме дисциплінарного звільнення працівника, якщо дисциплінарний проступок ним було вчинено вперше (за умови, що цим проступком не є грубе порушення законодавства); забезпечуватиме, щоб дисциплінарні заходи не були ухвалені (прийняті) до тих пір, допоки відповідна справа не буде розслідувана належним чином; передбачатиме вичерпне обґрунтування для накладання дисциплінарного стягнення; міститиме можливість для реалізації працівником, на якого наклали дисциплінарне стягнення, право на оскарження відповідного рішення про дисциплінарне стягнення [893].

2. *Навчально-підготовчі форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони*. Український науковець А. А. Стародубцев звертає увагу на те, що публічна служба у сфері правоохорони виконує відповідальне й непросте

завдання щодо захисту суспільства від злочинних посягань. На його думку, успішне виконання цього завдання залежить від готовності та спроможності кожного працівника на належному рівні виконувати свої професійні обов'язки [893, с. 180]. Водночас необхідно мати на увазі, що вже на етапі завершення навчання та вибору професії, як зазначає С. І. Корсун, особистість потрапляє в стресові умови вибору професії: перед особистістю постає нелегке завдання: яку обрати професію серед численного переліку, куди спрямувати свої сили, щоб отримати саме ті знання та навички, що дадуть змогу отримати задоволення від професійної діяльності та присвятити своє життя обраному фаху [385, с. 303]. Певна річ, мінімізує відповідну проблему для майбутніх публічних службовців у сфері правоохорони навчання у відомчих навчальних закладах. Крім того, вітчизняні вчені припускають, що найкраще публічних службовців у правоохоронній сфері можуть підготувати саме відомчі заклади вищої освіти. Зокрема, О. С. Дем'яненко зауважує, що відомча освіта дає змогу охопити саме ту сферу знань, з якою безпосередньо буде пов'язана майбутня діяльність [213, с. 177].

Як приклад розглянемо особливості закладів вищої освіти МВС. Відповідно до п. 1.1, 1.4 Положення про вищі навчальні заклади МВС [618], відповідними закладами МВС України (університетами, академіями, інститутами, коледжами, училищами) вважаються державні навчальні заклади, що: підпорядковані МВС; засновані та діють згідно із законодавством України; реалізовують відповідно до наданої ліцензії (ліцензій) освітньо-професійні програми підготовки фахівців за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями; забезпечують навчання, виховання та професійну підготовку осіб з урахуванням нормативних вимог у галузі вищої освіти з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства й держави; здійснюють наукову і науково-технічну діяльність. Причому основною метою діяльності цих ВНЗ є «забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, підготовка фахівців для органів і підрозділів МВС, інших органів

виконавчої влади, підприємств, установ та організацій України» (п. 1.3 Положення), а головними завданнями: освітня діяльність з підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів згідно зі стандартами вищої освіти; виконання державного замовлення й угод на підготовку фахівців з вищою освітою; наукова, науково-педагогічна, науково-практична, науково-технічна і культурно-виховна діяльність; підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів для МВС та їх атестація; спеціальна курсова підготовка; довузівська профорієнтаційна підготовка учнів шкіл, ліцеїв, гімназій та інших загальноосвітніх навчальних закладів, а також інших осіб, які мають право вступу до закладу вищої освіти (п. 2.1 Положення).

Водночас український вчений А. М. Клочко цілком слушно звертає увагу на те, що в практичній діяльності непоодинокими є випадки, коли працівник правоохоронних органів, закінчивши навчальний заклад, потрапляє на службу до відповідного підрозділу, і лише тоді починає усвідомлювати всю відповідальність та складність обраної ним професії. Науковець наголошує, що це є наслідком недоліків саме профорієнтаційної діяльності ОВС: кандидати на службу в цих органах часом навіть не уявляють, які на них будуть покладені обов’язки та яких обмежень вони будуть дотримуватись у зв’язку з несенням служби. Тому певна кількість молодих фахівців звільняється зі служби вже в перші роки після закінчення навчального закладу [303, с. 176]. Таким чином, вирішення окреслених питань сприятиме оптимізації розглядуваної форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони.

З огляду на вказане, слід зауважити, що *навчально-підготовчі форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони* виявляються в таких формах кадрового забезпечення:

1) добір кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання;

2) особлива форма перебігу процесу навчання;

3) завершення процесу навчання, позитивні результати якого передбачають подальший розподіл випускника до державного органу, у якому він буде проходити службу.

Аналізу вказаних процедур присвячують увагу вітчизняні учені [304; 306; 500; 587; 738; 802; 834]. Зокрема, провідний український науковець В. В. Сокуренко зауважує, що процес відбору кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання є першим етапом підготовки поліцейських, а отже, від того, яким чином цей етап буде впорядковано на рівні відповідних нормативно-правових актів (зокрема прописано специфічні умови відбору кандидатів і вступу), безпосередньо залежить рівень професійної підготовки майбутніх поліцейських та формування їхніх фахових компетентностей. Зокрема, до закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для МВС України, поліцейських і військовослужбовців НГУ, на сьогодні процес добору, направлення та зарахування кандидатів на навчання здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства, нормативних актів Міністерства освіти і науки України, МВС України та загалом «дозволяє сформувати якісний склад абітурієнтів, які в майбутньому будуть здатні на високому рівні виконувати професійні обов’язки у сфері захисту прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки та протидії злочинності» [725, с. 44].

Аналізуючи сутнісний зміст навчально-підготовчих форм кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, можемо дійти висновку, що відповідними кадровими процедурами, серед іншого, є добір кандидатів на навчання у відомчому закладі вищої освіти, а також направлення та зарахування цих кандидатів; навчання та екзаменування студентів (курсантів, слухачів) тощо.

3. *Форми добору та відбору публічних службовців у правоохоронній сфері України*. На сьогодні, як зазначають В. С. Венедіктов і М. І. Іншин,

комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення [148, с. 4], що є цілком закономірним, з огляду на значущість дисциплінованої, ефективної та раціональної діяльності публічних службовців у підтриманні життєздатності держави та виконання покладених на неї функцій. Українська вчена О. П. Єфремова слушно зазначає, що ефективність діяльності державного органу значною мірою визначається ступенем відповідності державних службовців посадам, які вони обіймають чи мають обійняти [239, с. 159]. Водночас слід ураховувати також те, що на сучасному етапі розвитку суспільства завдання, які ставляться перед публічними службовцями в правоохоронній сфері (передусім в ОВС), стають дедалі більш складними, багатогранними та відповідальними [562], що обумовлює потребу в підвищенні вимоги до відповідних публічних службовців. Саме тому посилюються вимоги щодо добору й відбору публічних службовців, завдяки чому на публічну службу потрапляють найбільш конкурентоздатні, добросовісні та відповідальні особи.

З окресленими твердженнями погоджуються й інші українські вчені. Вони зауважують, що етап добору персоналу також відіграє важливу роль, оскільки на цьому етапі важливим є правильне визначення кадрової потреби та критеріїв добору, які згодом можуть вплинути на роботу всієї системи кадрового забезпечення [408, с. 10]. З огляду на це, проблематика добору кадрів посідає чільне місце в дослідженні українськими вченими [66; 99; 258; 482; 582; 713] питань кадрового забезпечення.

Оскільки відбір персоналу є однією з найбільш важливих форм кадрового забезпечення та складною кадровою технологією, для здійснення цього відбору, на думку І. В. Сурай, необхідно: 1) визначити загальні характерні риси держслужби як соціального інституту й на їх основі сформулювати конкретні соціальні вимоги до особи – претендента на відповідну посаду; 2) розкрити зміст,

характер та умови професійної діяльності службовця, які визначені службою як публічним, соціальним, правовим і організаційним інститутом із забезпечення виконання функцій держави; 3) сформулювати й конституювати (офіційно встановити) з урахуванням профілю посади і соціальних вимог до служби необхідні професійно-кваліфікаційні вимоги до претендентів на заміщення посади держслужби; 4) вивчати, використовуючи різноманітні методи, якості й здібності претендентів на посади та провести їх ідентифікацію (зіставлення, порівняння) з вимогами до відповідної посади; 5) встановити повноваження суб'єктів управління процесом відбору, порядок його проведення та оформлення його результатів [755, с. 53]. Водночас слід наголосити на тому, що добір і відбір публічних службовців не може зводитись до певного автоматизованого процесу, імітації критичності відповідного процесу. Наприклад, А. М. Соцький з цього приводу зауважує, що фахівці кадрових служб з допомогою керівників або спеціалістів підрозділів, які потребують працівників, під час співбесід мають наочну можливість перевірити професійні та особистісні характеристики претендента на роботу, керуючись критеріями добору, що передбачені в законодавстві, локальних нормативних актах, актах організації праці й ураховуючи особливості конкретної виконуваної роботи. У цьому контексті працівники кадрових служб повинні нести дисциплінарну відповідальність за якість добору, а тому не можна перекладати відповідальність за добір кадрів на результати тестування як найбільш об'єктивний спосіб визначення придатності особи до пропонованої роботи [728, с. 78].

Прикладом може слугувати добір кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури, що врегульований у ст. 28 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до вказаної норми, добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим ст. 27 вказаного Закону, з урахуванням того, що, починаючи з 1 вересня 2021 року кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата

на посаду прокурора, має право звернутися до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (вказане обумовлено тим фактом, що з 19 вересня припинила свою діяльність кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, а її функції перейшли до кадрових комісій). Причому згідно із Законом України «Про прокуратуру», прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який: 1) має вищу юридичну освіту (освіту, здобуту на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року чи в Україні після здобуття нею незалежності за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста чи магістра; освіту за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобуту в іноземних державах та визнану в Україні в установленому законом порядку); 2) стаж роботи в галузі права не менше двох років (стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра); 3) володіє державною мовою; 4) не визнаний судом обмежено дієздатним або недієздатним; 5) не має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; 6) не має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Що ж стосується процедур кадрового забезпечення у межах розглядуваної форми кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, то вони зазвичай об'єднуються в процедуру добору персоналу, яка у свою чергу єднає низку процедур кадрового забезпечення, об'єднаних спільною загальною метою. Причому дослідження процедур кадрового забезпечення в окресленому контексті вчені зазвичай зводять до аналізу процедури конкурсного відбору персоналу. Наприклад, О. П. Єфремова зазначає, що виявити міру відповідності службовців вимогам посади в органі публічної служби можна саме в процесі нормативно встановленої процедури добору та розстановки кадрів, тобто конкурсної процедури прийому на державну службу [239, с. 159]. Зауважимо, що приділення

вченими [240; 533; 732; 777; 870] досить широкої уваги критичному аналізу сутності конкурсного відбору публічних службовців у процесі дослідження розглядуваної форми кадрового забезпечення є цілком очевидним. Утім слід зазначити, що лише конкурсною процедурою добір і відбір публічних службовців не вичерпується, а отже, кадрова процедура добору та відбору персоналу публічної служби не може ототожнюватись з конкурсним відбором персоналу. Вказане повною мірою відповідає сучасному законодавству в частині, що врегульовує відповідні процедури кадрового забезпечення.

Як приклад розглянемо кадрову процедуру добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури, а також складові цієї процедури, що становлять собою відносно самостійні процедури в структурі розглядуваної процедури. Відповідно до п. 1–10 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», зазначена кадрова процедура охоплює такі складові (ці положення Закону будуть діяти лише з 1 вересня 2021 року):

1) прийняття компетентним суб’єктом рішення про проведення добору кадрів та оприлюднення цього рішення. У межах цієї процедури компетентний суб’єкт, що здійснює дисциплінарне провадження, рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та повинно містити виклад передбачених зазначеним Законом вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, і кінцевий термін їх подання. Наголосимо, що це рішення в опублікованому вигляді повинно містити виклад передбачених Законом «Про прокуратуру» вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а кінцевий термін подання документів, що подаються до відповідного компетентного суб’єкта й їх перелік, а саме: письмова заява про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора; копія паспорта громадянина України та копія документа, що засвідчує реєстрацію у

Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків; анкета кандидата на посаду прокурора, що містить інформацію про особу, та автобіографію; копія документів про освіту, науковий ступінь, учене звання; копія трудової книжки; медична довідка про стан здоров'я за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; копія військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних); довідка про допуск до державної таємниці (у разі його наявності); письмова згода на збирання, зберігання та використання інформації про неї з метою оцінки готовності особи до роботи на посаді прокурора та проведення щодо неї спеціальної перевірки; заява про відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за 6 місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; декларація доброчесності й родинних зв'язків, а також інші документи, передбачені в ч. 1 ст. 30 зазначеного Закону;

2) подання кандидатами на посаду документів для участі в доборі. У межах цієї процедури особи, які виявили бажання стати прокурором, подають до відповідного компетентного органу заяви та документи, перелік яких визначений у ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру», до дня, визначеного в оголошенні про проведення добору як кінцевий термін подання цих документів;

3) перевірка поданих кандидатами документів для участі в доборі. Ця процедура передбачає здійснення відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора. Водночас варто врахувати, що згідно з ч. 3 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» до участі в доборі кандидатів на посаду прокурора допускаються особи, які подали всі необхідні документи й відповідають вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора;

4) проведення кваліфікаційного іспиту, визначення результатів іспиту та їх оприлюднення. У межах цієї процедури кандидати, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, починаючи з 1 вересня 2021 року, інформуються про складання кваліфікаційного іспиту та складають його, а відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження – забезпечує перевірку робіт, визначає кількість балів, набраних кандидатами на посаду прокурора. Згідно з вимогами ст. 31 вказаного Закону, цей іспит має проводитись із фіксацією (за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису) відповідно до спеціального положення (до проведеної реформи прокуратури цим документом було положення, затверджене рішенням кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 2 серпня 2017 року № 22зп-17, яке діяло в редакції від 20 лютого 2019 року [625]), з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання. Причому про дату, час і місце (проводить у спеціально відведеному для цього приміщенні) проведення цього іспиту кандидатів на посаду прокурора, допущених до відповідного іспиту, відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, повинен повідомити не пізніше ніж за 7 днів до визначеної дати. Після кваліфікаційного іспиту відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, забезпечує перевірку робіт, визначає кількість балів, набраних кандидатами на посаду прокурора (прохідний бал не може бути нижчим 60 % максимально можливого бала) та визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Також у межах цієї процедури відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, на своєму офіційному веб-сайті оприлюднює (забезпечуючи таким чином загальний доступ до цієї інформації) список кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

5) організація та проведення спеціальної перевірки кандидата на посаду. У межах цієї процедури відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, організовує спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Відповідно до ч. 1 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Ця перевірка має проводитись відповідно до спеціального порядку [628] за письмовою згодою (відповідно до встановленої форми) особи, яка претендує на зайняття посади (у разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається), у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки. Зважаючи на правило, закріплене в ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції», можемо дійти очевидного висновку, що після проведення спеціальної перевірки приймається рішення про призначення (обрання) або про відмову в призначенні (обранні) на посаду, пов’язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з урахуванням того, що рішення про відмову в призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржене в суді;

6) визначення рейтингу кандидатів на посаду. У межах цієї процедури орган, що здійснює дисциплінарне провадження, визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту, а також забезпечує загальнодоступність цього рейтингу, розміщуючи його на офіційному веб-сайті відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження;

7) проходження кандидатом на посаду спеціальної підготовки. У межах цієї процедури, відповідно до ч. 4 ст. 32 і ст. 33 Закону України «Про прокуратуру»,

кандидати на посаду прокурора, зараховані до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, направляються відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, для проходження спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України. Відповідні кандидати проходять зазначену перевірку протягом одного року з метою отримання знань і навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Ця перевірка завершується складанням кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання;

8) відкриття вакантних посад й оголошення конкурсу на зайняття цих посад. Вказана процедура є конкурсною та відбувається на державній службі в межах законодавчо врегульованого порядку проведення в певні терміни стадій (етапів) конкурсу для II–V груп державних службовців [239, с. 161]. Відповідно до ч. 1–3 ст. 34 Закону України «Про прокуратуру», відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, розміщує інформацію про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора (крім посади Генпрокурора) на своєму офіційному веб-сайті не пізніше ніж за 10 днів до проведення конкурсу. Це оголошення стосується кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку, й має містити інформацію про: орган прокуратури, де є вакантна посада прокурора; кількість таких посад; строк, протягом якого можуть подати заяву про участь у конкурсі кандидати на посаду прокурора, які перебувають в резерві та успішно пройшли спеціальну підготовку;

9) проведення конкурсу серед кандидатів на посаду, котрі перебувають у резерві та успішно пройшли спеціальну підготовку. Відповідно до ч. 4–5 ст. 34 Закону України «Про прокуратуру» відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів, з урахуванням того, що в разі наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому

кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права. За результатами проведеного конкурсу відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якому кандидат подавав заяву;

4. *Форми призначення на посаду публічної служби у сфері правоохорони та заміщення цієї посади, розстановки кадрів*. Призначення на посаду є особливою формою кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, якій приділяється досить широка увага українських вчених [628; 531; 694; 773]. Причому *призначенням на посаду публічної служби у сфері правоохорони* слід розуміти юридичне оформлення (закріплення) адміністративно-правового посадового статусу публічного службовця органу публічної служби в правоохоронній сфері, що регламентується чинним законодавством і виявляється у формі розпорядчого документа (наказу, указу, постанови). Що ж стосується *заміщення посади*, то ним є фактичний юридично значущий спосіб набуття громадянином, призначеним на посаду, відповідного адміністративно-правового статусу, оформленого призначенням.

Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України «Про прокуратуру», керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки, передбаченої антикорупційним законодавством, своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора не пізніше 30 днів з дня отримання подання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Директор ДБР призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань (організацію та проведення конкурсу здійснює вказана конкурсна комісія відповідно до Закону, зокрема в порядку, відображеному в ч. 2–11 зазначеної статті).

Отже, з викладеного випливає особлива значущість для здійснення призначення на посаду органу публічної служби у сфері правоохорони:

1) умов призначення на посаду у відповідних державних органах, які «становлять юридичні вимоги, що пред'являються до претендента на посаду в цих органах, за браком яких державно-службові відносини виникнути не можуть» [748, с. 123];

2) підстав призначення на посаду у відповідних державних органах, передусім – розпорядчого документа про призначення. Причому слід мати на увазі те, що призначення на посаду здійснюється за угодою сторін, що є «основною правовою формою, яка опосередковує їх вільний вибір» [748, с. 117]. Крім того, варто погодитись з українською вченою Н. П. Мокрицькою з приводу того, що юридичного значення акт про призначення на посаду набуває тільки за умови єдиного волевиявлення декількох уповноважених суб'єктів. У цьому контексті слід мати на увазі, що форма цього акта відображається в системі владних дій (актів), з одностайним волевиявленням змісту яких закон пов'язує видання акта про призначення на посаду. Це означає, що кожна з цих дій не є окремою життєвою обставиною, з якою законодавство передбачає виникнення самостійних юридичних наслідків правоутворюючого загальнообов'язкового характеру. Інакше кажучи, цю систему можна розглядати як процедуру заміщення вакантної посади на підставі акта про призначення на посаду, якою передбачається упорядкованість владних дій (актів) суб'єктів призначення в порядку кадрового заміщення [497, с. 308–309, 313].

З окресленого змісту форми призначення на посаду публічної служби у сфері правоохорони та заміщення цієї посади в контексті структури форм відповідного кадрового забезпечення випливає, що в межах розглядуваної форми реалізується низка процедур кадрового забезпечення, які об'єктивують зазначене призначення та заміщення. Основними з цих кадрових процедур є:

1) процедура приведення до Присяги та її складання. Українські вчені [328; 336; 477; 498; 691; 769; 807] виокремлюють ті чи інші особливості перебігу цієї процедури та визначають її особливий сутнісний зміст. Зокрема, М. М. Маськовіта визначає Присягу як юридичний факт, що становить офіційну урочисту обіцянку дотримуватися і виконувати права та обов'язки відповідно до посади, здійснюється в особливому ритуальному порядку на основі спеціалізованих символічних дій, також це визначальний момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів. Причому складання Присяги зумовлює такі юридичні наслідки: а) з моменту її складання особа офіційно вступає на посаду, набуваючи нових суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; б) факт прийняття присяги фіксує момент зміни правового статусу суб'єкта [477, с. 180–181]. Наприклад, відповідно до ст. 36 Закону України «Про прокуратуру», особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора лише після складання Присяги прокурора (процедура її складання визначається в спеціальному порядку [631]), зміст якої викладено у відповідній статті Закону. Текст Присяги підписується прокурором і зберігається в його особовій справі, а про складення Присяги вноситься запис у трудову книжку. Схожим чином регламентується процедура складання Присяги особами рядового та начальницького складу ДБР. У ст. 14-1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» зазначено, що особи, які вперше призначаються на посади рядового і начальницького складу Бюро та у відповідних випадках пройшли встановлений строк стажування, складають Присягу, зміст якої викладено у вказаній нормі Закону. Причому порядок [630] складання присяги вказаними особами встановлює Директор ДБР;

2) процедура прийняття розпорядчого документа про призначення на посаду. Процедура прийняття відповідного документа про призначення на посаду та доведення до відома особи, яку назначають на посаду, не є уніфікованою, адже залежить від типу документа, органу, на вакантну посаду в

якому призначається особа, компетентного органу, що видає цей документ, тощо. Проте в будь-якому разі видання відповідного документа означає момент початку перебігу службових відносин за участю призначеної особи (зокрема, у ч. 2 ст. 56 Закону України «Про Національну поліцію» прямо зазначено, що службові відносини особи, яка вступає на службу в поліції, розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду поліцейського). На цю обставину звертає увагу К. Ю. Мельник, вказуючи на те, що наказ про призначення на посаду є «правовстановлюючим юридичним фактом» [483, с. 112]. У цьому контексті зауважимо, що найбільш поширеним відповідним розпорядчим документом є саме наказ про призначення на посаду. Наприклад, відповідно до правил, передбачених у ст. 47 і 48 Закону України «Про Національну поліцію», призначення на посади поліцейських здійснюється наказами посадових осіб органів (закладів, установ) поліції відповідно до номенклатури посад, яку затверджує МВС України.

5. *Форми кадрового забезпечення, що стосуються процесу проходження служби в органах публічної служби у сфері правоохорони*. Ця група форм є найбільш об’ємною (об’єднує не лише низку окремих форм кадрового забезпечення, а й їхні підгрупи, що мають власну формальну структуру), оскільки стосується різних аспектів кадрового забезпечення публічної служби, ускладнених проблематикою та особливостями перебігу службових відносин, що є особливо складними публічно-правовими відносинами за участю публічних службовців (зокрема, можливостями суміщення посад, переміщення, вертикальної та горизонтальної ротації кадрів, службового просування службовців, проведення службового розслідування, перебування службовців у відпустках, передбачених спеціальним законодавством про відпустки тощо). Зважаючи на вимоги щодо об’єму цього дослідження, у його межах ми розглянемо лише окремі з цих форм, а також процедури кадрового забезпечення,

які об’єктивують вказані форми, зокрема такі підгрупи форми кадрового забезпечення:

1) форми оцінювання ефективності роботи публічних службовців і контролю за виконанням ними службових обов’язків. Ефективність та оцінювання ефективності публічних службовців загалом та у сфері правоохорони, зокрема, є питанням, котрому приділяється досить широка увага багатьох українських вчених [96; 132; 394; 454; 495; 823], що є цілком закономірним, адже ефективність у вітчизняній науці визначається як «ступінь досягнення цілей функціонування системи, який виражено кількісно-якісними характеристиками кінцевих результатів праці та їх відповідності витратам» [393, с. 36]. Ефективність діяльності публічних службовців у сфері правоохорони визначають як оцінку їх професійної та позапрофесійної діяльності, тобто оцінку службової (виконання службових завдань у межах службово-трудових правовідносин) та позаслужбової (поведінка в позаслужбовий час) активності публічних службовців. Саме тому слід погодитись з українськими вченими А. Г. Криворученко та В. О. Шишкинім, котрі зауважують, що оцінка (так само, як і контроль) персоналу є завершальним у кадровому забезпеченні, адже дозволяє установі «оцінити сформовану систему кадрового забезпечення та скорегувати її в разі необхідності». Причому, на їх думку, оцінка (і контроль) результативності праці – це «процес порівняння результатів виконання певних завдань із цілями, що стоять перед організацією» [408, с. 10]. Український вчений А. М. Клочко, аналізуючи кадрове забезпечення ОВС, зазначає, що оцінювання службової діяльності персоналу – це один з найважливіших напрямів кадрового забезпечення ОВС, який є діяльністю керівництва ОВС, що полягає в аналізуванні роботи кожного члена колективу, зіставленні результатів праці з встановленими стандартами. У межах цієї форми забезпечення об’єктивується можливість: а) виявляти працівників, котрі не виконують поставлені перед ними задачі в необхідному обсязі та надати їм змогу виправити свої помилки;

б) виявляти та заохочувати працівників, що сумлінно виконують свої обов'язки, користуються авторитетом, мають значні успіхи в службовій діяльності, заслуговують на підвищення або переміщення на посаду з більш відповідальними функціональними обов'язками [303, с. 179].

У цьому контексті А. М. Куліш, О. М. Рєзнік та Н. С. Миколенко слушно зауважують, що єдиного визначення критеріїв чи засад оцінювання органів у нормативній базі не існує, як і чіткого їх переліку. Натомість обґрунтовано окремі аспекти оцінки діяльності державних органів у сфері правоохорони, які передбачені в різних нормативних документах [429, с. 86; 430, с. 75]. Крім того, у сучасній доктрині адміністративного права наявні значні досягнення у формуванні критеріїв оцінки ефективності діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, а також вимог стосовно цих критеріїв оцінки, що тією чи іншою мірою викладаються в науковій літературі в контексті різних підходів до наукового розуміння цих критеріїв. Наприклад, український учений В. Ю. Котляр виокремлює такі вимоги до критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ: відповідність головним цілям діяльності ОВС, об'єктивність, універсальність, узгодженість, повнота, прозорість (тобто можливість зрозуміти такі критерії не лише науковцями, а й громадянами, які бажають ознайомитися з результатами ефективності діяльності органів внутрішніх справ), а також простота й оперативність ведення підрахунків [393, с. 36]. Так, А. М. Куліш, О. М. Рєзнік та Н. С. Миколенко зазначають, що оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів може бути «твердою» (статистичні дані) та «м'якою» (дослідження громадської думки, експертні опитування, публікації в засобах масової інформації тощо) [430, с. 74].

Що ж стосується процедур кадрового забезпечення в межах розглядуваної форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері держави, то в цьому контексті слід зауважити, що вони здебільшого відображаються в процедурно-процесуальній діяльності компетентних суб'єктів

відносно оцінювання ефективності відповідних кадрів публічної служби та ефективності їх діяльності, контролю за цією діяльністю. Найбільшої уваги серед цих процедур заслуговує атестація публічних службовців [735, с. 77], проблематика сутності та здійснення якої неодноразово окреслювалась у наукових дослідженнях і розвідках [106; 545; 559; 685; 715; 871; 882]. Зокрема, А. В. Шаповалов, розглядаючи окремі питання процедур кадрового забезпечення в органах прокуратури, у цьому контексті звертає увагу на те, що одним із дієвих способів оцінювання діяльності працівників органів прокуратури, визначення їх професійної придатності є процедура атестації, яка відіграє важливу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу, створенні оновленого, потужного та дієздатного апарату органів прокуратури України. Вчений зазначає, що регулярне проведення атестації сприяє зміцненню кадрів органів прокуратури, поліпшенню підбору, їх розстановки й оцінки, стимулюванню, зростанню кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, розвитку ініціативи й творчої активності [850, с. 39]. Вказане, звісно, має місце лише тоді, коли проведення атестації не є самоціллю. Зокрема, український науковець А. А. Стародубцев зазначає, що атестація є не самоціллю, а лише засобом для досягнення певних результатів, слугує забезпеченню якісного виконання службових обов'язків [733, с. 899]. У зазначеному контексті атестація є кадровим заходом, завдяки якому, на думку вітчизняних учених С. Р. Романіва та Л. А. Будник, можна оцінити рівень праці, відповідність вимогам виконуваної роботи, тобто «єдиним способом визнати працівника професійно непридатним і таким чином мати законний привід для його звільнення» [679, с. 111] (водночас слід зауважити, що оцінювання діяльності публічних службовців у досліджуваній сфері може мати позитивні наслідки «лише за умови ефективного використання результатів процесу» [733, с. 900]). У більш широкому значенні атестація є процесом, за допомогою якого мають вирішуватися такі завдання: а) формування високопрофесійного кадрового корпусу держслужбовців; б) забезпечення його

стабільності; в) виявлення потенційних можливостей держслужбовців з метою їх найбільш ефективного використання; г) стимулювання професійної компетентності й підвищення кваліфікації працівників; д) посилення організованості, відповідальності та дисциплінованості держапарату [47, с. 315].

Слід зазначити, що атестація кадрів здійснюється відповідно до встановлених порядків, закріплених на нормативному рівні. Зокрема, атестація поліцейських відбувається відповідно до Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 17 листопада 2015 року № 1465 [614]. У п. 1 розділу І Інструкції зазначено, що цей документ визначає порядок атестування поліцейських, яке проводиться в апараті НПУ, територіальних (міжрегіональних) органах (закладах, установах) НПУ з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри. У цьому документі закріплено правило, відповідно до якого атестування поліцейських проводять: під час призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність;

2) форми підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів (форми профорієнтаційної роботи). Як відомо, розвиток і навчання персоналу є «невід'ємним елементом кадрового забезпечення та становить сукупність організаційно-економічних заходів у сфері навчання, підвищення кваліфікації і професійної майстерності персоналу» [408, с. 10]. Не викликає сумнівів, що публічна служба в правоохоронній сфері України, зокрема, та публічна служба в нашій державі загалом має складатись не лише з добросовісних, дисциплінованих й активних кадрів, а й з об'єктивно кваліфікованих (люди, спроможні «виконувати завдання та обов'язки на

відповідній ланці» [291, с. 383]) професіоналів (люди, здатні «виконувати певну роботу, що потребує наявності спеціальних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок, здібностей та особистих особливостей» [145, с. 11]), тобто осіб, які характеризуються належним рівнем професіоналізму та вмінням виконувати певну роботу на належному (відповідає займаній посаді) рівні.

У загальному значенні професіоналізм – це якісна характеристика суб'єкта діяльності – представника певної професії, яка визначається мірою володіння ним сучасним змістом і засобами вирішення професійних завдань [245, с. 10]. Причому, наприклад, професіоналізм працівників поліції, як зазначає С. О. Шатрава, є «результатом інтелектуальної діяльності, невід'ємною складовою якої є безперервне підвищення рівня знань та вдосконалення форм і методів роботи, до чого необхідно спонукати працівників і, відповідно, вдосконалювати систему заохочення професіоналів та набуття професіоналізму» [856, с. 83]. Водночас професіоналізм прокурора, на думку С. В. Подкопаєва, є: а) характерною ознакою прокурорської діяльності, обумовленою соціальною важливістю мети діяльності, її соціально корисним результатом, складним процедурно-нормативним порядком здійснення та потребою у суб'єктах з достатніми для її реалізації якостями, знаннями, уміннями; б) характеристикою прокурора як суб'єкта прокурорської діяльності, що означає оволодіння основами професії, а також здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства [579, с. 20].

Питання належної кваліфікації та професіоналізму публічного службовця в правоохоронній сфері порушують протягом усього часу перебування цього службовця на посаді: якщо базовий рівень професіоналізму та кваліфікації особи є нормативною умовою для заміщення нею певної вакантної посади у відповідному органі публічної служби, то подальше перебування цієї особи на

посаді (та просування по службі) є можливим лише за умови, що ця особа завжди буде актуалізувати власний професіоналізм і рівень професійної кваліфікації.

Група форм підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів (форми профорієнтаційної роботи) охоплює такі основні підформи кадрового забезпечення в правоохоронній сфері держави:

а) післядипломна освіта публічних службовців у правоохоронній сфері. Питання післядипломної освіти публічних службовців, зокрема у сфері правоохорони, активно досліджують українські вчені [109; 122; 330; 801; 830], котрі вивчають проблематику кадрового забезпечення. Це є цілком закономірним, зважаючи на роль освіченості й актуальності рівня кваліфікації публічних службовців у правоохоронній сфері на забезпечення правопорядку в нашій державі, у якій особливо сьогодні наявні численні кризові явища, що загрожують національній безпеці України, мірі охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Окресленої позиції дотримуються також й інші вчені. Провідний український науковець Д. В. Швець звертає увагу на те, що, наприклад, Міністерство внутрішніх справ розробило чіткі вимоги до осіб, яких приймають на службу до Нацполіції. Не менш затребуваним є питання щодо створення дієвої системи післядипломної освіти поліцейських, адже «сучасне суспільство вимагає від поліцейського високого культурного рівня, освіченості, здатності до самоосвіти та самовдосконалення, вмінням правильно й ефективно застосовувати свої знання в різних сферах правоохоронної діяльності. Постійне оновлення знань, умінь і навичок неможливе без якісної діяльності системи післядипломної освіти. За сучасних мінливих умов система вищої відомчої освіти не здатна забезпечити знаннями працівників поліції на все життя. Тому єдиним правильним шляхом вирішення питання є своєчасне проходження додаткового навчання в системі післядипломної освіти МВС України» [858].

Значущість післядипломної освіти публічних службовців у правоохоронній сфері також відображається в меті вказаної освіти, яку можна звести до

задоволення індивідуальних потреб публічних службовців в особистому професійному зростанні, забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах високого рівня професіоналізму та культури, здатних компетентним і відповідальним чином виконувати покладені на них функції. На сьогодні в Україні, відповідно до спеціальних положень, здійснюється післядипломна освіта працівників поліції, прокурорів (більш детально вказані питання буде розкрито в межах підрозділу 3.3 цього наукового дослідження).

Що ж стосується кадрової процедури в межах розглядуваної форми кадрового забезпечення, то вона (якщо взяти за приклад правовий режим післядипломної освіти працівників Нацполіції) поділяється на такі процедури кадрового забезпечення: організація направлення працівників поліції на навчання до навчальних закладів НПУ; здійснення навчання працівників поліції в навчальних закладах Нацполіції.

Основні положення здійснення процедури організації направлення працівників поліції на навчання до відповідних навчальних закладів відображені в п. V Порядку, затвердженого наказом МВС України від 24 грудня 2015 року № 1625. Зокрема, відповідно до затверджених планів-графіків керівники структурних підрозділів центрального органу управління НПУ, територіальних (міжрегіональних) органів Нацполіції: затверджують списки працівників поліції, котрі будуть направлені на навчання, і доводять їх до відома керівників відповідних органів і підрозділів та кандидатів на навчання; організовують завчасне планування відпусток працівників поліції, які підлягають направленню на навчання, перевірку їх зовнішнього вигляду, дотримання ними правил носіння однострою, а також проведення інструктажу щодо дотримання правил поведінки на шляху прямування до навчального закладу НПУ і у зворотному напрямі та під час навчання; контролюють забезпеченість працівників поліції, які направляються на навчання, довідками про допуск до державної таємниці (у разі необхідності), грошовим забезпеченням, коштами на відрядження та речовим

майном за нормами, передбаченими відповідними нормативно-правовими актами. У межах означеної кадрової процедури керівники навчальних закладів НПУ створюють для осіб, які прибувають на навчання в системі післядипломної освіти, належні умови для їх проживання і харчування в підпорядкованому закладі, установі (передусім, у разі неможливості забезпечити проживання – сприяють поселенню в готелях та гуртожитках у межах витрат, передбачених відповідними нормативно-правовими актами), а працівники поліції, направлені на навчання, – зобов'язані прибути до відповідного навчального закладу напередодні дня занять в однострої за сезоном, без зброї і мати при собі: направлення (повинно містити таку інформацію: повне найменування органу або підрозділу поліції, що направляє на навчання; вид післядипломної освіти, на яке направляють працівника поліції; найменування навчального закладу, установи, до якого направляють працівника поліції; період навчання в системі післядипломної освіти в навчальному закладі, установі; інформація про освіту кандидата на навчання; посада, спеціальне звання, прізвище, ім'я та по батькові, а також номер спеціального жетона поліцейського, що видав направлення); службове посвідчення; довідку про допуск до державної таємниці (якщо це передбачено номенклатурою посад); документ про відрядження та кошти на відрядження (у разі направлення на навчання поза межі гарнізону).

Кадрова процедура здійснення навчання працівників поліції в навчальних закладах НПУ є неоднорідною та корегується залежно від виду післядипломної освіти, а саме: спеціалізація; перепідготовка; підвищення кваліфікації; стажування;

б) обмін співробітниками та експертами в правоохоронній сфері. З огляду на те, що в органах публічної служби в правоохоронній сфері різних держав формуються власний досвід попередження та протидії суспільно шкідливим та суспільно небезпечним діянням, у практичній дійсності виявляється корисним наповнення публічної служби в правоохоронній сфері однієї держави кадрами з

рівнями професіоналізму та кваліфікації, які враховували б найкращий досвід запобігання та протидії порушенням встановленого порядку в інших країнах. Вказане є особливо важливим з урахуванням глобалізації професійної злочинної діяльності та діджиталізації способів учинення багатьох злочинів, з попередженням та протидією яких уже працюють органи правопорядку високорозвинених держав.

Крім того, вказаний обмін досвідом і кадрами передбачений в угодах про співробітництво між МВС України та аналогічними центральними органами влади зарубіжних держав. Зокрема, у ст. 2 Угода про співробітництво між МВС України та Федеральним міністром внутрішніх справ Австрійської Республіки в боротьбі з незаконним обігом наркотиків та організованою злочинністю від 8 вересня 1992 року [796] передбачено: обмін досвідом організації роботи, використання сучасних форм, методів та науково-технічних засобів у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, боротьби з організованою злочинністю; обмін співробітниками й експертами за домовленістю. Відповідно, кадрова процедура обміну співробітниками і експертами органів публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави та аналогічного органу зарубіжної держави врегульовується в кожному конкретному випадку такого обміну та здійснюється в межах окресленого порядку.

6. *Форма кадрового забезпечення у вигляді припинення службових відносин з публічними службовцями у сфері правоохорони* (припинення публічної служби). Досліджуючи форму кадрового забезпечення, українські вчені [106; 273; 300; 302; 518; 581; 756] окреслюють різні обставини об’єктивації цієї форми. Припиненням публічної служби в загальному значенні можна вважати відмову державного службовця від державно-службових повноважень або відмову суб’єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях. Причому, як зазначає українська вчена Ю. Г. Фаєр, на відміну

від припинення трудового договору, у разі припинення державної служби сторони мають чітко дотримуватися законодавчих приписів і не можуть здійснювати припинення за взаємною згодою без відповідного правового визначення [903, с. 14].

У межах зазначеної форми здійснюються різні процедури кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, розбіжність яких залежить від причин припинення публічної служби (зокрема, це відбувається в разі: втрати права на державну службу або його обмеження; закінчення строку призначення на посаду державної служби; настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов тощо). Загалом поняття процедури припинення публічної служби в теорії адміністративного права є встановленим чинним законодавством порядком дій, які відповідно до норм чинного законодавства України мають вчинити обидві сторони державно-службових правовідносин для настання конкретного юридичного факту, тобто припинення відповідної публічної служби [39, с. 104].

Отже, кадрове забезпечення публічної служби у сфері правоохорони характеризується значною кількістю форм кадрового забезпечення (а також їхніх підформ) і процедур кадрового забезпечення, що здійснюються відповідно до порядку, закріпленого в законодавстві, у межах вказаних форм, об'єктивуючи їх у юридично значущій практичній дійсності. Наявність окресленого обсягу форм і процедур кадрового забезпечення дозволяє формувати публічну службу у правоохоронній сфері таким чином, щоб органи публічної служби відповідної сфери могли оптимально використовувати власний потенціал для досягнення мети свого створення та функціонування, реалізуючи свої завдання.

3.3. Правове регулювання просування по службі та професійної підготовки персоналу правоохоронних органів України

Загальновідомо, що просування по службі – це найтриваліший етап проходження державної служби [272, с. 278]. Причому, як і проходження публічної служби, просування по службі є особливим публічно-правовим феноменом, що виявляється в цілеспрямованій діяльності, котра, *по-перше*, відбувається в практичній дійсності на підставі норм права (тому це явище є очевидно правовим), які закріплені переважно в нормативно-правових актах публічного права (це є підставою для того, щоб розглядати відповідне явище як публічно-правове). *По-друге*, є діяльністю, пов'язаною з об'єктивними контекстами публічних (організаційних, державницьких) і приватних (людських) інтересів, а саме – мотиваційних інтересів у службово-трудовій діяльності людини, котра перебуває на публічній службі, а також мотиваційних інтересів у цій діяльності держави, що забезпечує існування означеної діяльності з метою власного належного функціонування.

Тією чи іншою мірою окреслені думки стосовно просування по службі можемо спостерігати й у наявній науковій літературі. Зокрема, провідний український вчений А. А. Стародубцев зауважує, що творчий потенціал людської енергії є надзвичайним. Інколи його порівнюють навіть з енергією атомного ядра. Тому сьогодні одним з пріоритетних завдань є реалізація цього потенціалу, розкриття творчих можливостей людини в соціальних організаціях, у тому числі в правоохоронній сфері. Науковець наголошує, що реалізація творчого потенціалу людської енергії сприяє професійній самореалізації людини та створенню ефективної публічної служби у сфері правоохорони [746, с. 195]. Український вчений Ю. Ю. Кізілов зауважує, що основним принципом вирішення питання щодо просування по службі є: державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців, який повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, що

прагне просування по службі. Водночас на державний орган покладається обов'язок враховувати професійні якості службовця, не перешкоджати його просуванню по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей органу державної влади [297, с. 107]. Саме тому І. П. Бушуєва, Н. М. Богдан та В. Є. Зубов наголошують на тому, що в просуванні службовців по службі повинні бути зацікавлені всі учасники публічних службових відносин – і держава, і власне держслужбовці. Причому зацікавленість у цьому держави пояснюється тим, що професійним чином вибудувана система просування по службі дозволить щонайменше: забезпечити просування по службі найбільш здібних, талановитих публічних службовців; уникнути проблем, пов'язаних з корупцією. Зацікавленість у просуванні по службі безпосередньо державного службовця пов'язана «не лише з його мотивацією, а й зі створенням у державних органах стимулів до ефективного виконання посадових обов'язків» [130, с. 9].

Отже, можемо дійти висновку, що просування по службі, зокрема персоналу правоохоронних органів України, є важливим публічним правовим феноменом і ключовою процедурою проходження публічної служби, що має особливе значення в дослідженні проблематики процесу оптимізації функціонування органів публічної служби у сфери правоохорони. Таким чином, розв'язання наявних проблем у реалізації права публічного службовця на просування по службі в правоохоронному органі сприятиме розкриттю потенціалу публічних службовців та підвищенню ефективності функціонування правоохоронних органів. Водночас відповідні проблеми просування по службі в цих органах можуть бути належним чином осмислені та достатньою мірою вирішені лише в тому разі, якщо в межах науки адміністративного права нашої держави буде сформульована цілісна наукова думка стосовно просування по службі, що в дійсності є суттєвою теоретичною та практичною проблемою, хоча сутності та з'ясуванню проблематики теорії просування по службі публічних службовців присвячено низку наукових досліджень і розвідок українських і зарубіжних

вчених [48; 87; 90; 200; 259; 734]. Критичний аналіз цих наукових напрацювань дозволяє дійти висновку, як про їх значну наукову вагомість, так і про те, що вони наразі не дозволяють достатньою мірою сприяти формуванню актуальної системної наукової думки про те, чим саме сьогодні є просування по службі в правоохоронних органах нашої держави крізь призму триваючої реформи правоохоронної системи України. Вказане актуалізує потребу у вирішенні цієї проблеми з метою належного комплексного дослідження адміністративно-правових засад публічної служби в правоохоронній сфері України.

Вирішуючи поставлене завдання, передусім зазначимо, що поняття просування по службі в науковій літературі тією чи іншою мірою ототожнюють з поняттям «службова кар'єра» [10, с. 6; 228, с. 70; 467, с. 104; 739, с. 242]. Проте слід мати на увазі, що поняття службової кар'єри в теорії має два значення, а саме: 1) у широкому значенні це – професійне просування та зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму (результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу); 2) у вузькому значенні кар'єра – це посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади (у цьому контексті йдеться про свідомо обраний і реалізований службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійне та соціальне самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації) [135, с. 129–130; 812, с. 25]. Таким чином, слід констатувати, що службова кар'єра є більш широким поняттям, ніж поняття просування по службі (воно охоплено поняттям службової кар'єри).

В означеному контексті вартий уваги той факт, що за часів існування колишнього СРСР поняття кар'єри та феномену кар'єризму сприймали негативно, як спосіб службового просування, що досягається незаконними та непорядними способами, використання у своїх інтересах наявної в суспільстві

системи норм. Водночас у наукових джерелах ідеться про те, що «сучасна соціальна практика показує, що гонитва за успіхом у службовій та інших видах діяльності, викликана прагненням до особистого благополуччя, наявна й сьогодні: кар'єра може бути наслідком прагнення до особистого благополуччя» [130, с. 9]. Попри те, що кар'єризм досить часто вживається «у негативному контексті та означає безпринципне прагнення до особистого успіху», слід погодитися з українським вченим А. А. Стародубцевим, котрий наголошує на тому, що «в сучасних умовах ринкової економіки не варто однозначно стверджувати, що прагнення зростати й досягати більшого в службовій діяльності є негативним чинником, оскільки саме завдяки кар'єрному зростанню працівників досягається кінцевий позитивний результат праці, зокрема службової діяльності» [745, с. 229–230]. Інакше кажучи, кар'єризм, за умови вияву добросовісності, є інструментом для ефективної діяльності держави, адже створює внутрішню конкуренцію кадрів, яка сприяє підвищенню їх професійної якості, а отже, якості публічного управління, підвищення рівня охорони прав у державі, захисту національної безпеки тощо.

Поняття «просування по службі» українські вчені розглядають як синонім поняття «проходження служби» [299, с. 96], з чим не можна погодитись, адже проходження державної служби – це «сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби» [520, с. 122]. Тобто проходження держслужби, як вказує А. В. Шаповалов, є загальним процесом, що «починається з моменту набуття статусу державного службовця» й завершується в момент втрати цього статусу. Натомість просування по держслужбі, навпаки, «означає посадове зростання на державній службі» [851, с. 221]. Крім того, з окресленим підходом слушно не погоджується, зокрема, А. А. Стародубцев, звертаючи увагу на те, що не зовсім зрозумілим в цьому контексті є «професійне зростання». Учений наводить такий

приклад: під час проходження служби в ОВС співробітник цих органів протягом 20 років може обіймати посади оперуповноваженого сектору карного розшуку в різних райвідділах України. З огляду на це, А. А. Стародубцев ставить такі два запитання: чи можна подібне проходження служби розглядати з точки зору службової кар'єри? Чи можна говорити про кар'єрне зростання? Водночас науковець вказує, що в цьому контексті йдеться виключно про професійне зростання [735, с. 655]. Слід констатувати, що службова кар'єра має негативний та позитивний аспекти, а просування по службі – лише позитивний аспект, що випливає зі змісту у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про державну службу», у якій зазначено, що «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону». Тому просування по службі в цьому контексті виявляється як в особистісно-професійному (горизонтальному) контексті (зокрема, обіймаючи навіть рівнозначну посаду, особа може зростати професійно [81, с. 77]; це також може бути горизонтальне переміщення особи), так і в більш очевидному – ієрархічно-організаційному (вертикальному) контексті (передусім підвищення в посаді).

Отже, викладене вище дає змогу дійти висновку, що *просування по службі в правоохоронних органах України* можна розглядати в різних аспектах, а саме:

1) у динамічному контексті – урегульована на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентна діяльність і процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України;

2) у статичному контексті – результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України внаслідок здійснення компетентної діяльності стосовно зміни становища

службовця у відповідному правоохоронному органі на підставі й за умов, визначених у діючому законодавстві.

Оскільки, як ми вже зазначали, просування по службі в правоохоронних органах є процесом, урегульованим на законодавчому рівні, а також процесом, що має бути завжди обґрунтованим (таким, що в кожному конкретному випадку здійснюється відповідно до нормативних і фактичних підстав), доходимо висновку, що на підставі норм законодавства, наукових думок учених, а також зважаючи на сформульоване нами визначення вказаного просування по службі, необхідно в межах нашого дослідження виявити основні види просування по службі та окреслити підстави для здійснення відповідного просування по службі.

В українській теорії адміністративного права вчені визначають два основні види просування по службі, а саме: за посадою та за рангом. Зокрема, український дослідник А. В. Шаповалов зауважує, що просування по службі держслужбовця здійснюється шляхом: 1) зайняття більш високої посади; 2) присвоєння державному службовцю більш високого рангу [851, с. 221]. Українська вчена Л. Р. Біла-Тіунова, вважає, що цими формами є: 1) просування по службі за посадами можливо за умов: а) наявності вакантної посади; б) оголошення конкурсу (чи іншої процедури) на заміщення вакантної державної посади; в) передбачення посади в Реєстрі державних посад; г) встановлення категорій державних посад; д) визначення вимог до кандидатів на заміщення вакантної державної посади; е) успішного проходження процедури відбору на заміщення вакантної державної посади; 2) просування по службі за званнями (рангами, класними чинами) є істотною особливістю кар’єри в державній службі, оскільки, на відміну від просування за посадами, воно є: а) можливим і за відсутності вакантної посади; б) певною мірою автоматичним, оскільки: в окремих випадках держслужбовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад і, причому, чинне законодавство не передбачає конкретного переліку випадків, коли це є можливим, а віддає вирішення цього

питання на розсуд керівника державного органу; питання якості виконання службовцем своїх службових обов'язків вирішує керівник за власним розсудом, тобто має місце суб'єктивне оцінювання держслужбовця для визначення можливості його просування за званнями [92, с. 19–20].

Критично аналізуючи вказані підходи до розуміння видів просування по службі, можна констатувати, що ці наукові позиції стосовно переліку видів відповідного просування по службі не повною мірою відповідають правилу, встановленому у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про державну службу». Адже А. В. Шаповалов і Л. Р. Біла-Тіунова, на нашу думку, окреслюють саме види службової кар'єри, залишаючи поза увагою горизонтальну форму просування по службі, основним виявом якої є горизонтальна ротація. З огляду на те, що законодавець ототожнює просування по службі виключно зі зайняттям службовцем вищої посади за результатами конкурсу, доходимо висновку, що саме в цьому контексті доцільно аналізувати просування по службі, не ототожнюючи відповідне просування зі службовою кар'єрою.

Отже, слід зазначити, що просування по службі в правоохоронних органах за посадою може здійснюватися передусім у порядку призначення на адміністративну посаду. Звернемо увагу на те, що в чинному законодавстві поняття «адміністративна посада» розкривається лише в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу», у якій це поняття інтерпретується в якості «визначеної структурою і штатним розписом первинної структурної одиниці органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби». Визначенню поняття «адміністративна посада» активно приділяють увагу українські вчені [86, с. 252–253; 264, с. 48].

Варто погодитися з тим, що адміністративні посади – це такі державні посади, які засновані у встановленому порядку, передбачені в штатному розписі

державного органу, наділені державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій та компетенції державного органу, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Тобто адміністративні посади – це «посади держаних службовців, зокрема ті посади, статус яких передбачає коло повноважень щодо прийняття управлінських рішень, здійснення державно-управлінських функцій та іншої діяльності відповідно до статусу державного органу з обов'язковою політичною нейтральністю осіб, які обіймають ці посади» [770, с. 296–297].

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може бути призначений на адміністративні посади в ОГП, обласних та окружних (наприклад, на посади Генерального прокурора, першого заступника та заступника Генерального прокурора, керівника та заступника керівника підрозділу ОГП, керівника обласної прокуратури, керівника підрозділу обласної прокуратури, керівника окружної прокуратури тощо), у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (зокрема, посади заступника Генпрокурора – керівника САП, керівника підрозділу САП, заступника керівника підрозділу САП та ін.). Причому, з 1 вересня 2021 року призначення прокурора на окремі адміністративні посади повинні будуть здійснюватися Генпрокурором за рекомендацією РПУ (зокрема, на посади першого заступника Генпрокурора, заступника Генпрокурора, керівника обласної прокуратури, першого заступника керівника обласної прокуратури, заступника керівника обласної прокуратури, керівника окружної прокуратури) чи самостійно (на посади керівника підрозділу Офісу Генпрокурора, заступника керівника підрозділу ОГП). Згідно з ч. 5 ст. 39 розглядуваного законодавчого акта, під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду РПУ враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності й досвід роботи.

Зазначене уможливлює окреслення загального висновку про підстави просування по службі в правоохоронних органах: відповідне зайняття вищої посади в правоохоронному органі відбувається за результатами конкурсу на підставі норм адміністративного законодавства, реалізації права службовця на просування по службі та певного обсягу об'єктивних фактів, що обумовлено характеристикою особи службовця й умов, у яких цей службовець реалізує відповідне право (умов, за яких проводиться конкурс).

В окресленому контексті звернемо увагу на те, що загальною підставою для службової кар'єри є прагнення людини досягнути становища, яке дало б їй змогу найбільш повно задовольнити свої потреби. Тобто кар'єру можна розглядати як цілеспрямований процес ефективного освоєння людиною основних сфер середовища її життєдіяльності: сімейної, трудової, рекреаційної тощо [58, с. 52; 745, с. 229]. Водночас просування по службі є результатом сукупності нормативних і фактичних підстав, у яких «прагнення людини досягнути становища» є лише окремим виявом фактичної підстави, що виявляється в результаті реалізації права на просування по службі. Тією чи іншою мірою це випливає також зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу», згідно з яким держслужбовець має право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Зазначимо, що в п. 8 ч. 1 ст. 11 уже нечинного Закону України «Про державну службу» 1993 року [602] це право здійснювалось з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, шляхом участі в конкурсах на заміщення посад більш високої категорії (причому в п. 6 ч. ст. 10 Закону України «Про державну службу» 2011 року [603], який втратив чинність, взагалі не містились критерії реалізації вказаного права).

Цьому питанню активно приділяють увагу українські вчені. Наприклад, Т. П. Кальна-Дубінюк зауважує, що «право на просування по службі мають ті державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють

ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень і зараховані до кадрового резерву» [286]. Тобто в цьому контексті йдеться саме про право на просування по службі. На думку Ф. Ф. Кренслера, вказане право повинно здійснюватися «лише на законних підставах і виключно за ознаками здатності й професійної кваліфікації зазвичай на конкурсній основі». Причому основними умовами просування по службі, на думку вченого, є: 1) наявність вакантної посади державної правоохоронної служби; 2) відповідність претендента на посаду кваліфікаційним вимогам за рівнем освіти, стажу роботи, знань і навичок; 3) успішне проходження конкурсу на заміщення вакантної посади [405, с. 111]. Подібного висновку доходить також українська дослідниця Т. Є. Кагановська, наголошуючи на тому, що зазначене право в публічного службовця може виникнути й реалізуватися «лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів)», а саме: 1) якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; 2) наявність вакантної посади; 3) відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; 4) відсутність інших більш гідних претендентів [279, с. 54]. Крім того, слід погодитися з тим, що просування по службі держслужбовців здійснюється з урахуванням факторів, які стосуються не лише до особистості державного службовця (окрім відсутності більш гідних претендентів і наявності вакантних посад). Наприклад, провідний український юрист-трудовик М. І. Іншин з цього приводу зауважує, що «інколи за інших рівних умов учаснику бойових дій, інваліду, або особі, яка має на своєму утриманні непрацездатних членів сім'ї, може бути надана перевага в просуванні по службі». Учений наголошує на тому, що головним принципом вирішення питання про це має бути така засаднича ідея: державний інтерес до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритет перед особистим інтересом державного службовця, який прагне до просування по службі. Саме тому права вимагати – аж до звернення в суд – просування по службі державному службовцю не надано ні Конституцією України, ні нормами

об’єктивного права про державну службу. Крім того, науковець звертає увагу на те, що «право на просування по державній службі означає скоріше право державного службовця на прийняття щодо його кандидатури рішення без зловживання свободою розсуду, і є гарантією від протиправних дій державних органів і посадових осіб, від яких залежить просування по службі у випадках, коли перешкоджають просуванню по службі незаконним шляхом або зловживають свободою розсуду» [274, с. 68–69].

Тобто право на просування по службі публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунтується на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об’єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав і умов) для зміни відповідного стану.

Підстави для просування по службі в правоохоронних органах України в загальному вигляді можна поділити на такі:

1) нормативні підстави просування по службі в правоохоронних органах, а саме загальні та спеціальні положення чинного законодавства, яким встановлюється адміністративно-правовий режим просування по службі;

2) фактичні підстави просування по службі в правоохоронних органах, що є юридично значущими фактами об’єктивної дійсності, які уможливлюють реалізацію права службовця на просування по службі на відповідних нормативних підставах, а саме:

а) проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення та наявність позитивних для службовця результатів цього конкурсу;

б) прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення публічного службовця на вищу посаду.

Що ж стосується *умов просування по службі в правоохоронних органах України*, то основними з них є такі умови:

1) відсутність у держслужбовця особистих професійних та непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі. Зазначимо, що в чинному законодавстві про державну службу та в спеціальних законодавчих актах містяться множинні умови-обмеження, що не допускають просування по службі, забезпечуючи таким чином, з одного боку, ефективність практичної реалізації форм і процедур кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, а з іншого – захист базових соціальних цінностей. Зокрема, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 40 Закону України «Про державну службу» просування держслужбовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Крім того, у ч. 6 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що призначення прокурора на адміністративну посаду не може бути здійснено, якщо відповідний прокурор має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та добросовісності. Тобто держслужбовець може бути переведений на вищу посаду тоді, коли він має належний рівень професійної підготовки та професійної компетентності, а його недобросовісність не була доведена належним чином.

З огляду на зазначене, слід погодитися з тим, що важливим аспектом просування по службі в правоохоронних органах є проходження певних її етапів (це вже було нами продемонстровано в межах дослідження форм і процедур кадрового забезпечення в правоохоронній сфері України), особливо важливим з яких є підготовка працівників відповідних органів у спеціалізованих навчальних закладах [736, с. 655], а саме їх професійна підготовка.

Критично аналізуючи питання професійної підготовки персоналу правоохоронних органів України, слід зауважити, що проблематиці професійної підготовки присвячено чимало праць українських учених [65; 493; 561; 737; 867].

Причому в загальному значенні професійною підготовкою вважають «особливий процес, метою якого є спеціально організована передача людині знань, умінь, навичок, ціннісних орієнтацій, у результаті освоєння яких вона може бути готовою до виконання певної професійної діяльності» [431, с. 89]. Українська дослідниця Н. В. Лигун, вивчаючи питання професійної підготовки працівників ОВС, доходить думки, що в розглядуваному контексті професійна підготовка – це організований безперервний та цілеспрямований процес, метою якого є опанування рядовим і начальницьким складом ОВС знань, спеціальних умінь та навичок, необхідних для успішного виконання оперативно-службових завдань [447, с. 56].

З огляду на те, що професійна підготовка персоналу правоохоронних органів України має юридичне значення, адже безпосередньо стосується питання службової кар'єри, зокрема просування по службі, можна констатувати, що відповідна професійна підготовка є нормативно закріпленою, юридично визначеною процедурою. Вказане підтверджується наявністю в законодавстві, зокрема, Положення про систему професійного навчання держслужбовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою КМУ від 6 лютого 2019 року № 106 [626]. Відповідні норми деталізуються в спеціальних положеннях, сфера дії яких поширюється на відповідні правоохоронні органи, які будуть нами більш детально розглянуті в цьому підрозділі дослідження.

На підставі аналізу загального та спеціального визначення поняття «професійна підготовка» можна дійти висновку, що в цьому контексті має йтися саме про післядипломну професійну підготовку – післядипломну освіту. Тому в межах нашого дослідження доцільно розглянути особливості післядипломної освіти персоналу окремих правоохоронних органів України.

Правовий режим післядипломної освіти працівників НПУ, котрі працюють на посадах, які за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів, фахівців та робітничих кадрів, встановлено спеціальним положенням, затвердженим наказом МВС України від 24 грудня 2015 року № 1625 [623]. Відповідно до п. ІІ вказаного Положення, основними завданнями післядипломної освіти є: а) навчання необхідним знанням і спеціальним навичкам для успішного виконання обов'язків із забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності та інших службових завдань; б) удосконалення навичок управлінської діяльності, опанування методик навчання та виховання підлеглих, упровадження в практичну діяльність досягнень науки, передових форм і методів роботи, основ наукової організації праці; в) формування професійної самосвідомості працівників поліції, почуття відповідальності за свої дії, розуміння необхідності постійного вдосконалення своєї професійної майстерності з урахуванням специфіки діяльності в конкретних підрозділах поліції; г) навчання прийомам та засобам забезпечення особистої безпеки при виконанні службових обов'язків, під час надзвичайних подій і в екстремальних умовах; д) удосконалення навичок працівників поліції поводження з вогнепальною зброєю, спеціальними засобами і спеціальною технікою, експлуатації транспортних засобів, засобів зв'язку; е) формування високої психологічної стійкості працівників поліції, розвиток у них спостережливості, пильності, пам'яті, мислення та інших професійно-психологічних якостей і навичок. З огляду на завдання післядипломної освіти, передбачено такі її види: а) спеціалізація (складова спеціальності, що передбачає профільну спеціалізовану освітньо-професійну чи освітньо-наукову програму підготовки працівників поліції); б) перепідготовка (професійне навчання, спрямоване на оволодіння працівниками поліції іншою професією); в) підвищення кваліфікації (підвищення рівня готовності працівника поліції до виконання професійних

завдань та обов’язків або набуття особою здатності виконувати додаткові завдання та обов’язки шляхом набуття нових знань і вмінь у межах професійної діяльності чи галузі знань); г) стажування (набуття працівником поліції досвіду виконання завдань та обов’язків певної професійної діяльності або галузі знань).

Підвищення кваліфікації прокурорів здійснюється в Тренінговому центрі прокурорів України (до реформи прокуратури 2019 року підвищення кваліфікації здійснювалось у НАПУ відповідно до п. 6 і 7 Положення про навчальний процес в НАПУ [643] та Положення про підвищення кваліфікації прокурорів за дистанційною формою навчання [654], зокрема в межах ІПКК НАПУ, який функціонував на підставі Положення від 5 квітня 2019 року [639]), на який не поширюється законодавство про вищу освіту.

Натомість післядипломна освіта працівників поліції здійснюється в навчальних закладах НПУ. Причому особливу роль у здійсненні післядипломної освіти має інститут підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації Національної академії внутрішніх справ, який відповідно до п. 1.3, 2.3 спеціального Положення [640] виконує такі основні завдання: 1) підготовка (перепідготовка, підвищення кваліфікації) керівного складу НПУ; 2) підвищення кваліфікації та спеціалізація працівників Нацполіції відповідно до плану-графіка направлення поліцейських на підвищення кваліфікації (спеціалізацію), а також працівників МВС України та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується та спрямовується КМУ через МВС України, інших правоохоронних органів (зокрема на умовах договору з фізичними та юридичними особами); 3) підвищення кваліфікації науково-педагогічного, педагогічного та керівного складу закладів вищої освіти (у тому числі на умовах договору з фізичними та юридичними особами); 4) підвищення кваліфікації державних службовців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників інших підприємств, установ та організацій (зокрема

на умовах договору з фізичними та юридичними особами); 5) організація та проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою; 6) забезпечення профілізації в підвищенні кваліфікації (спеціалізації) працівників МВС України та поліцейських відповідно до переліку пріоритетних профілів післядипломної освіти за видами оперативно-службової діяльності поліцейських, визначених за Національною академією внутрішніх справ; 7) надання необхідних знань і спеціальних навичок для успішного виконання обов'язків з охорони публічного порядку, боротьби зі злочинністю та інших оперативно-службових завдань; 8) удосконалення навичок управлінської діяльності, опанування методик навчання та виховання підлеглих, упровадження в практичну діяльність досягнень науки, передових форм і методів роботи, основ наукової організації праці; 9) формування професійної свідомості працівників, почуття відповідальності за свої дії, розуміння необхідності постійного вдосконалення своєї професійної майстерності з урахуванням специфіки своєї діяльності; 10) удосконалення навичок поводження фахівців зі спеціальними засобами та спеціальною технікою, експлуатації транспортних засобів та засобів зв'язку; 11) формування розуміння важливості зміцнення зв'язків із населенням, дотримання працівниками МВС України та НПУ прав людини та громадянина під час виконання ними оперативно-службових завдань, підвищення рівня загальної культури; 12) формування високої психологічної стійкості працівників, розвиток у них спостережливості, пам'яті, мислення та інших професійно-психологічних якостей і навичок; 13) реалізація спеціалізованого вдосконалення освіти та професійної підготовки працівників МВС України, Нацполіції, інших правоохоронних органів, науково-педагогічного, педагогічного та керівного складу закладів вищої освіти, державних службовців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших підприємств, установ та організацій шляхом

поглиблення, розширення й оновлення професійних знань, умінь і навичок на основі здобутого раніше ступеня вищої освіти та практичного досвіду; 14) виконання вимог МВС України, НПУ та ректорату НАВС щодо дотримання академічної доброчесності, підтримання належного стану виконавчої та службової дисципліни, організованості та порядку; 15) планування та організація освітнього процесу; 16) реалізація навчально-тематичних планів і професійних програм, контроль за їх виконанням; 17) організаційне супроводження підготовки навчально-методичної документації.

З огляду на викладене вище, доходимо думки, що *професійна підготовка персоналу правоохоронних органів України у контексті просування по службі* виявляється у двох основних формах:

1) спеціалізація. Ця форма професійної підготовки є процедурою, котра, наприклад, згідно з п. VI Порядку, затвердженого наказом МВС України від 24 грудня 2015 року № 1625, реалізується у межах спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у ЗВО Нацполіції (з урахуванням специфіки професійної діяльності працівників поліції), й має тривати не менше ніж 500 годин [100, с. 86]. Спеціалізація здійснюється стосовно працівників поліції структурних підрозділів центрального органу управління НПУ й територіальних (міжрегіональних) органів Нацполіції, що проходять службу (працюють) на посадах, які за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів і фахівців, котрі: переміщені на іншу посаду, виконання обов’язків за якою потребує нових знань, умінь і навичок (необхідність направлення такого працівника поліції на спеціалізацію визначається його безпосереднім керівником); уперше прийняті на службу в поліцію; призначені на посади в новостворені підрозділи поліції. Слід мати на увазі, що саме в планах-графіках, що затверджуються наказами НПУ організаційно-розпорядчого характеру, визначаються: перелік вишів Нацполіції; категорія працівників поліції; кількість цих працівників; строки навчання. Після закінчення навчання працівники поліції

отримують: свідоцтво про закінчення курсів спеціалізації (перепідготовки), що долучається до особової справи, якщо працівники успішного виконали завдання підсумкового контролю; довідку (у довільній формі), якою засвідчується факт прослуховування навчальної програми зі спеціалізації, якщо працівниками не було виконано навчальний план, не було пройдено підсумкового контролю;

2) підвищення кваліфікації. Ця процедура, зокрема в аспекті професійної підготовки в структурі МВС України, є довгостроковою (підвищення кваліфікації за професійними програмами обсягом не менше 72 академічних годин) чи короткостроковою (спеціалізовані навчальні курси, тематичні семінари, семінари-практикуми, семінари-тренінги, інші види), здійснюється за потребою, але не рідше одного разу на 3 роки (також перед призначенням на керівну посаду, у тому числі вищу керівну посаду, ніж займана), у вищих навчальних закладах НПУ, серед іншого, стосовно працівників поліції, котрі проходять службу (працюють) на посадах, що за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів і фахівців. Після закінчення навчання за програмою довгострокового підвищення кваліфікації працівники поліції отримують свідоцтво про підвищення кваліфікації, що долучається до особової справи (після успішного закінчення навчання та успішного виконання завдань підсумкового контролю), чи довідку (у довільній формі) про факт прослуховування навчальної програми підвищення кваліфікації (якщо працівниками не було виконано навчальний план, не пройдено підсумкового контролю).

Окремо слід звернути увагу на наступне. Якщо правоохоронець не буде повною мірою і ґрунтовно розбиратися в правовій природі тих чи інших суспільних явищ, розуміти, яким чином забезпечується їх правове регулювання, володіти технікою застосування норм права, він не зможе повноцінно здійснювати правоохоронну діяльність та адекватно застосовувати відповідні юридичні засоби впливу. Зазначене, безумовно, вплине на законність та

ефективність виконання поліцейськими своїх функцій, а також обмежуватиме надання кваліфікованої юридичної допомоги громадянам щодо забезпечення, захисту та відновлення їх порушених прав та законних інтересів. При цьому слід наголосити, що сучасна орієнтація правової політики нашої держави на поступову декриміналізацію (зокрема, шляхом запровадження інституту кримінальних проступків) свідчить не про звуження, а навпаки – про тенденцію подальшого розширення сфери юридичної правоохоронної діяльності.

Зазначене вимагає особливої уваги держави на якість формування кадрового потенціалу для виконання саме такого роду правоохоронних функцій. З огляду на спрямованість і зміст навчання при підготовці значної за чисельністю кадрової групи правоохоронців за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» в межах галузі знань «Цивільна безпека», як це закріплено у Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266), звужує узагальнений об’єкт відповідної діяльності, її предмет і функції, а також не повністю відображає, насамперед, вид і сферу застосування отриманих правоохоронцями знань й практичних умінь та навичок. Як один з наслідків, у закладах, які не мають належної правничої освітньої бази, це може призвести до підготовки неякісного кадрового складу для правоохоронних органів, суттєвого зниження правової свідомості, правової культури випускників.

З метою досягнення поставлених Урядом завдань щодо покращення діяльності освітньої моделі у закладах із специфічними умовами навчання у згаданій вище Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України передбачено трирівневу систему підготовки кадрів – початкову (первинну професійну) підготовку; навчання у закладах вищої освіти системи МВС України фахівців ступенів вищої освіти (молодший бакалавр-бакалавр-магістр) і освітньо-наукового ступеня доктора філософії; перепідготовку і підвищення кваліфікації керівного складу за управлінським спрямуванням.

Заклади вищої освіти із специфічними умовами навчання, забезпечуючи підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації юридичних кадрів для правоохоронної сфери, при здійсненні освітньої діяльності об'єктивно відрізняються від вишів системи МОН України такими особливостями:

наявна постійна взаємодія із замовниками (практичними підрозділами), отримання від них фахової, з урахуванням інтересів практики, консультативної та експертної допомоги, наочних посібників та матеріалів для всіх видів занять, тренінгів і навчань;

обов'язковим є залучення до освітнього процесу провідних фахівців органів і підрозділів Національної поліції України за різними напрямами її специфічної діяльності (практика збирання доказів з урахуванням специфіки окремих видів і груп злочинів), що зазвичай є недоступним для «цивільних» закладів вищої освіти;

наявність в структурі закладів спеціальної технічної інфраструктури (тренінгові цільові полігони, криміналістична і спеціальна (секретна) техніка, комп'ютерні центри з закритими базами даних і зв'язком, веб-порталами та онлайн-бібліотеками, електронні тири, навчальні відділи поліції та спеціалізовані освітні модулі);

поєднання теоретичної підготовки з практичною спрямованістю, що передбачено освітніми програмами та навчальними планами, наявністю специфічного дидактичного забезпечення для послідовного використання в ході різних видів практик, стажувань на усіх курсах навчання, що дозволяє набути і розвивати прикладні професійні правничі уміння і навички та швидко адаптуватися до майбутніх умов служби (зокрема, у Національній академії внутрішніх справ функціонують інтерактивний мультимедійний комплекс з моделювання умов кримінального, цивільного та адміністративного судових процесів, багатоканальний модуль дистанційної правової освіти тощо).

З метою отримання найбільшого багажу знань здобувачі вищої освіти, які навчаються за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, вже після другого курсу переходять на службу в практичний підрозділ (на один рік) з метою набуття фахових компетентностей в реальних умовах служби в поліції. Повертаючись в альма-матер, здобувач завершує навчання та вирішує питання про можливість його продовження на наступному рівні вищої освіти або ж залишається працювати за фахом.

До того ж зберігається можливість потенційно впливати на формування резерву працівників і за потреби завчасно маневрувати ним відповідно до кадрової ситуації. При цьому постійний і перемінний склад готовий в будь-який момент до залучення до охорони публічної безпеки і порядку під час масових заходів, при виникненні екстремальних ситуацій, відпрацюванні територій, проведенні масштабних операцій, в тому числі оперативно-рятувального, протиепідемічного і режимного характеру.

Не менш важливим є убезпечення від потрапляння до правоохоронної сфери осіб, не здатних за своїми кваліфікаційними характеристиками до виконання специфічних професійних завдань, що може загрожувати рівню законності і охорони правопорядку в країні. Зазначене стає можливим лише при проведенні професійного відбору. І краще, коли це відбувається ще на етапі вступу до закладу вищої освіти, що й здійснюється в системі МВС України.

Насамкінець відзначимо, що долати істотний розрив між юридичною освітою і практикою допомагає також запровадження компетентнісної моделі підготовки юристів, посилення практичної спрямованості навчання та професійної діяльності у форматі роботи юридичних клінік, визначення змісту освіти потребами професійного середовища, використання інтегративного підходу до формування професійних комунікативних компетентностей та використання інших апробованих у юридичному освітньому середовищі інновацій.

Таким чином, просування по службі в правоохоронних органах України є складною процедурою, яку можна розглядати в динамічному й статичному аспектах. Причому в загальному значенні просування по службі в розглядуваних державних органах виявляється у врегульованій на законодавчому та підзаконному рівні компетентній діяльності та процесі здійснення означеної діяльності, у межах якої відбуваються виважені якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України. Отже, просування по службі здійснюється на основі нормативних і фактичних підстав й за наявності достатніх умов для здійснення окресленої діяльності. Варто зауважити, що однією з найбільш значущих умов зайняття вакантної посади на підставі конкурсу є належний рівень професійної компетентності службовця, який реалізує своє право на просування по службі. Водночас вказаний рівень професійної компетентності значною мірою підвищується внаслідок професійної підготовки у вигляді спеціалізації та підвищення кваліфікації у відомчих ЗВО.

Висновки до третього розділу

1. Кадрова політика в правоохоронній сфері України – це: 1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також шляхів реалізації цих інструментів; 2) компетентна діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження в практичній дійсності відповідних вихідних ідей, реалізації в передбачений законодавством спосіб інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави в правоохоронній сфері, цілей органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів.

2. Кадрове забезпечення в загальному контексті є окремою галуззю (напрямом) кадрової політики, що підпорядкована меті цієї політики й органічно

взаємопов’язана з іншими її спрямуваннями. У цьому контексті кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України є феноменом, що виявляється у статичному та динамічному аспекті, а тому є: 1) галуззю кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес з належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах; 2) нормативно врегульованою, особливою та цілеспрямованою управлінською діяльністю уповноважених осіб в структурі органів публічної служби у сфері правоохорони та процес й сукупність відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері шляхом вчасного й оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами. Встановлено, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України як елемент управління (менеджменту) є нормативно впорядкованою багаторівневою системою правовідносин різних категорій суб’єктів.

Мета кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України виявляється в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби у відповідній сфері задля уможливлення належної організації ефективної діяльності цієї публічної служби, враховуючи людиноцентристську ідею функціонування суб’єктів публічної адміністрації.

Комплекс завдань кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України визначається метою цього забезпечення й в загальному вигляді виявляється у вимогах стосовно дій компетентних суб’єктів (служб) щодо кадрового забезпечення, перебігу правовідносин з укомплектування установи кадрами саме таким чином, щоби уможливити належне функціонування публічної служби. У більш вузькому значенні завдання

кадрового забезпечення публічної служби так чи інакше виявляються в комплексі завдань служб управління персоналом державного органу.

3. Організаційна структура кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України – це елемент управління кадрами органів публічної служби у сфері правоохорони, що є нормативно впорядкованою системою взаємопов'язаних елементів, котрі знаходяться між собою у стійких адміністративно-правових відносинах стосовно кадрового забезпечення, у межах яких забезпечується їх функціонування як єдиного цілого.

На підставі функціонального змісту кадрового забезпечення визначено такі етапі (складові) цього процесу: профорієнтаційна робота; підготовка й добір кадрів; прийняття на службу; проходження служби; робота з резервом; забезпечення просування по службі; оцінювання (контроль діяльності); зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності персоналу (виховання); професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації та спеціалізація; припинення службових відносин (соціальне забезпечення, звільнення, соціальний захист, робота з ветеранами).

4. Нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України – це якість відповідного кадрового забезпечення, котра вказує на відповідаюче встановленим нормам впорядкування суспільних відносин і процесів з приводу укомплектування відповідної публічної служби кадрами та впливу на ці кадри. Отже, нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони – це положення чинного адміністративного законодавства, доктринальні норми теорії права, адміністративного права й теорії публічного адміністрування, котрі в сукупності, з одного боку, обумовлюють нормативне розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а з іншого – безпосередньо впорядковують правові відносини та процеси, обумовлені цими відносинами,

щодо укомплектування публічної служби у сфері правоохорони кадрами та легального впливу на ці кадри повноважних суб'єктів кадрового забезпечення.

Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони в межах джерельного контексту їх розуміння дає змогу сформувати наукову думку про ці вимоги крізь призму структури джерел, у яких містяться відповідні нормативні вимоги, а саме: 1) конституційні нормативні вимоги; 2) нормативні вимоги, закріплені в законодавчих актах України, тобто: а) загальні законодавчі нормативні вимоги (передбачені в положеннях Закону України «Про державну службу»); б) спеціальні законодавчі нормативні вимоги (положення, що містяться в законодавчих актах, які врегульовують діяльність органів прокуратури України, ДБР, СБУ, НПУ тощо); 3) нормативні вимоги, передбачені в підзаконних нормативних актах України, передусім: а) загальні підзаконні нормативні вимоги (передбачені в Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу); б) спеціальні підзаконні нормативні вимоги (закріплені в спеціальних положеннях про управління персоналом в органах прокуратури, СБУ, ДБР та ін.); в) процедурні нормативні вимоги (містяться в порядках здійснення процедур кадрового забезпечення, зокрема органів прокуратури, НПУ тощо).

Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України в межах змістовного контексту нормативності відповідного забезпечення – це комплекс норм, спрямованих на врегулювання феномену відповідного забезпечення, що стосуються різних питань (форм, методів, процесів) об'єктивації кадрового забезпечення, головним чином: 1) засадничі нормативні вимоги (вимоги, що: корегують мету кадрового забезпечення; визначають завдання цього забезпечення; формують принципи кадрового забезпечення); 2) організаційні нормативні вимоги (вимоги, що стосуються: форми та призначення служби управління персоналом; змісту функціонування та меж правомочності здійснення службою управління

персоналом компетентної діяльності); 3) кадрово-статусні нормативні вимоги (вимоги до рівня правосуб'єктності: осіб, що можуть вступити на публічну службу у сфері правоохорони; публічних службовців, що можуть просуватись по службі в правоохоронній сфері; публічних службовців, до котрих може застосовуватись заохочення; публічних службовців, що можуть притягуватись до дисциплінарної та матеріальної відповідальності); 4) процесуальні нормативні вимоги (виявляються в сукупності різних порядків здійснення процедур кадрового забезпечення в правоохоронній сфері).

5. Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України – це об'єктивні конструктивні вияви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, цілі, завдання, зміст та особливості належного функціонування цих органів, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення в практичну дійсність.

Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері – це об'єктивні конструктивні вияви взаємоузгодженого функціонування складових механізму кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, завдання, зміст й особливості належного функціонування цих органів, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення в практичну площину. У цьому контексті процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері є встановленими адміністративним законодавством публічно-правовими порядками, якими регламентують діяльність публічної служби у відповідній сфері й формують високоефективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечують права, свободи й законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом

здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій і заходів, прийняття та виконання управлінських рішень у відповідних межах.

6. До основних форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України можна віднести:

1) групу форм стратегічної організаційно-штатної роботи, яка складається з: а) обліку кадрового складу; б) планування кадрового складу (потреби в кадрах) публічної служби в правоохоронній сфері України; в) розподілу штатної чисельності між органами й підрозділами; г) стимулювання належної службової активності кадрів, укріплення службової дисципліни, законності та поваги прав людини й людської гідності, а також посилення позитивної відповідальності в діяльності публічної служби. У межах групи форм стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення реалізується низка кадрових процедур, зокрема із: а) процедури розрахунку кадрової чисельності публічної служби у сфері правоохорони; б) процедури позитивного стимулювання публічної служби у сфері правоохорони;

2) групу навчально-підготовчих форм кадрового забезпечення, яка складається з: а) відбору кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання; б) перебігу процесу навчання; в) завершення процесу навчання, позитивні результати якого передбачають подальший розподіл випускника до держоргану. Основними кадровими процедурами, що здійснюються в межах цієї групи форм кадрового забезпечення є, зокрема, добір кандидатів на навчання у відомчому вищому навчальному закладі, а також направлення та зарахування цих кандидатів, подальше навчання та екзаменування студентів (курсантів, слухачів) тощо;

3) групу форм добору та відбору публічних службовців, що складається з відповідних форм кадрового забезпечення, у яких здійснюються різні кадрові процедури, основними з яких є процедури конкурсного відбору персоналу;

4) групу форм призначення на вакантну посаду та заміщення цієї посади, розстановки кадрів, яка охоплена відповідними формами кадрового забезпечення, у межах яких здійснюються різні кадрові процедури, основними з яких є: а) процедура приведення до присяги та складання присяги; б) процедура прийняття розпорядчого документа про призначення на посаду;

5) групу форм, що стосуються процесу проходження служби, а саме: а) оцінювання ефективності роботи публічних службовців та контролю за виконанням ними службових обов'язків (основною кадровою процедурою є атестація публічних службовців); б) підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів, яка складається з таких основних підформ кадрового забезпечення: забезпечення післядипломної освіти публічних службовців (кадрові процедури пов'язані з реалізацією спеціалізації, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування службовців); обмін співробітниками та експертами в правоохоронній сфері;

6) групу форм кадрового забезпечення у вигляді припинення службових відносин з публічними службовцями у сфері правоохорони (припинення публічної служби).

7. З огляду на те, що просування по службі є частиною структури службової кар'єри, а також пов'язане зі зайняттям службовцем вищої посади за результатами конкурсу, просування по службі в правоохоронних органах України доцільно розглядати у двох аспектах, а саме: 1) у динамічному контексті – як урегульовану на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентну діяльність та процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України; 2) у статичному контексті – як результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України внаслідок здійснення компетентної

діяльності стосовно зміни становища службовця у відповідному правоохоронному органі на підставі та за умов, визначених чинним законодавством.

Право на просування по службі публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунтується на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об'єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав та умов) для зміни відповідного стану [357]. Просування по службі здійснюється за наявності нормативних (акти, у яких встановлюється режим просування по службі) і фактичних (проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення за наявності позитивних для службовця результатів цього конкурсу; прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення) підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також за наявності таких основних умов для цього: 1) відсутність у держслужбовця особистих професійних та особистих непрофесійних рис, які б обмежували можливість реалізації ним права на просування по службі; 2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та добросовісності.

8. Професійна підготовка персоналу правоохоронних органів є нормативно врегульованою, організованою, цілеспрямованою діяльністю та процесом, що здійснюється з метою опанування працівником правоохоронного органу знань, спеціальних умінь та навичок, яких він потребує для успішного виконання службових завдань, передусім у результаті просування по службі. Причому відповідна підготовка персоналу правоохоронних органів у контексті просування по службі виявляється в двох основних формах професійної підготовки: 1) спеціалізація; 2) підвищення кваліфікації.

Важливим є подальше об'єктивно необхідне розширення сфери юридичної правоохоронної діяльності, у зв'язку з чим, з огляду на специфічний статус публічних службовців у правоохоронній сфері (що зумовлює необхідність

ґрунтовно розбиратися в правовій сутності суспільних явищ, володіти технікою застосування норм права), в умовах сьогодення посиленої уваги держави потребує якість формування кадрового потенціалу для виконання саме такого роду правоохоронних функцій. Однак, сьогодні звужується узагальнений об’єкт відповідної діяльності, її предмет і функції, а також не цілком відображаються, насамперед, вид і сфера застосування отриманих правоохоронцями знань, практичних умінь та навичок. Як один з наслідків у закладах, що не мають належної правничої освітньої бази, зазначене перешкоджає якісній підготовці кадрового складу правоохоронних органів, може призвести до суттєвого зниження рівня правової свідомості та правової культури випускників.

РОЗДІЛ 4
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

4.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері та можливості його використання в Україні

Правоохоронна сфера повсякчас була та залишається однією з найважливіших умов формування правової держави. Український юрист-адміністративіст С. Г. Братель з цього приводу зауважує, що вплив правоохоронної сфери на формування та утвердження правової держави обумовлений тим, що ця сфера є гарантом створення чіткого механізму контролю за правопорядком та законністю в суспільстві. Причому сьогодні на високому державному рівні проголошується, що відповідний механізм у нашій державі має формуватися в контексті європеїзації нашої правової системи, що відповідає європейському вектору розвитку України [118, с. 54]. Проте слід визнати, що окреслене питання донині залишається нагальною державотворчою та адміністративно-правовою проблемою. Адже адаптування наявної в нашій державі моделі механізму контролю за правопорядком і законністю в суспільстві до відповідної абстрактної європейської моделі має враховувати те, що вони різняться не лише формою, а й змістом.

Критично аналізуючи вказане питання, Р. Г. Ботвінов цілком слушно наголошує на тому, що за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність. Крім того, як зазначає український науковець, у багатьох з цих держав в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що

визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації. Також слід погодитись із Р. Г. Ботвіновим тому, що «зарубіжний досвід дає змогу уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби» [112]. У межах цієї логіки М. В. Калатур наголошує на тому, що рішення щодо запозичення Україною того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування правоохоронних органів (зокрема слідчих органів) «має бути обґрунтованим, виваженим і враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження». Науковець вказує на те, що крім очікуваних позитивних наслідків, у практичній дійсності слід ґрунтовно підходити до аналізу (у кожному конкретному випадку запозичення відповідного досвіду) таких чинників: 1) доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стану національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій і, відповідно, перспектив їх вирішення; 2) необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та, відповідно, реальне становище держави за цими позиціями; 3) співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті; 4) потреби та очікування громадськості в цій сфері правовідносин; 5) особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального й державного устрою та інших специфічних для кожної країни ознак [282, с. 234–235].

Отже, запозичуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері, необхідно не лише орієнтуватись на показники ефективності цього регулювання та на наявну інформацію про ефективність

діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав, а й ураховувати:

1) *розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави*, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав. Р. Г. Ботвінов звертає увагу на те, що «вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями та культурою». Зокрема, дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це важливий компонент організації управління суспільними справами, а правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності. У цьому контексті «досвід іноземних держав демонструє різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів» [112]. Тобто, крім того, що в процесі запозичення досвіду зарубіжних держав слід ураховувати той факт, що наша правова система та правова система держави, досвід якої запозичується, відрізняється, необхідно також мати на увазі, що не існує єдиної «європейської моделі організації та функціонування публічної служби в правоохоронній сфері». Відтак, процес запозичення зарубіжного досвіду як стратегічний нормотворчий процес з європейським вектором у дійсності означає запозичення досвіду різних держав-членів ЄС. У такому разі необхідно враховувати не лише розбіжності історії, юридичної традиції адміністративно-правового впливу в Україні та зарубіжних держав, досвід яких запозичується, а й специфіку правових систем

цих держав-членів Євросоюзу, розбіжності в їх досвіді відповідного правового регулювання;

2) *дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі*. Український учений Е. В. Бабенко в дисертаційній праці «Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин», досліджуючи можливості запозичення європейського досвіду унормування правового становища працівників і службовців під час здійснення процедур банкрутства підприємств (установ, організацій), у яких вони працюють (здійснюють службові обов'язки), порівнюючи український та європейський досвід врегулювання припинення трудових правовідносин на підставі процедур банкрутства, встановив, що відповідне законодавство держав-членів ЄС у низці випадків передбачає значно нижчий рівень захисту прав працівників порівняно з українським законодавством [51, с. 12]. Відповідні випадки, певна річ, можуть мати місце в контексті запозичення європейського досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері зважаючи на те, що умови, у яких функціонує наша держава та держави-члени ЄС, не є очевидно однаковими. У нашій державі, на відміну від європейських держав, наразі має місце тимчасова окупація окремих територій нашої держави, проведення на сході держави спеціальної антитерористичної операції, що супроводжується криміналізацією суспільства та множинними викликами для безпеки держави (поширення нелегальної вогнепальної зброї з тимчасово окупованих територій, контрабандна діяльність, здійснювана через «лінії розмежування» тощо). У цьому контексті вважаємо недопустимим ігнорування потреби формування власного цілісного досвіду регулювання функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері, спроможних запобігати та протидіяти цим та іншим специфічним для сучасної України проблемам, коли

цей досвід регулювання не буде в повній мірі узгоджуватись з європейським досвідом регулювання публічної служби в правоохоронній сфері.

Також необхідно мати на увазі, що досвід правового регулювання не завжди може бути адаптований до українських реалій організації та функціонування системи органів публічної служби в правоохоронній сфері, адже може привносити дисгармонію до цієї системи. Ця дисгармонія не спостерігається у відповідних державах не через їх оптимальний досвід, що характеризується створенням ідеальної моделі регулювання правоохоронних органів, а з огляду на десятиліття, витрачені законодавцем і виконавчою владою, на формування системи правоохоронних органів, що будуть гармонічно функціонувати саме у відповідній державі. Для прикладу назвемо ФРН, для якої характерна певна «розпорошеність» органів розслідування (федеральні поліцейські відомства охоплюють: Федеральне відомство з охорони Конституції – політична поліція й контррозвідка, Військову поліцію бундесверу, Федеральне відомство по кримінальних справах – кримінальна поліція, Службу митного розшуку Міністерства фінансів, Федеральну прикордонну охорону, залізничну й повітряну поліцію Міністерства транспорту [282, с. 247]). Певна річ, ця «розпорошеність» ускладнює процес функціонування держави в досліджуваній сфері (злагодженість діяльності цих органів уможливлена лише тривалою історією взаємодії, у якій було вироблено певні правила координації діяльності, співпраці тощо), вимагає витрат більшого обсягу ресурсів на узгодженість цих органів влади.

Крім того, ураховуючи високий рівень корупції в правоохоронній системі України, а також той факт, що окремі території нашої держави не знаходяться під фактичним управлінням центральних органів виконавчої влади України, можемо припустити, що автоматичне запозичення досвіду держав-членів ЄС в регулюванні діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері може тією чи іншою мірою загрожувати національній безпеці нашої держави;

3) *обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду*. Вказана обставина є надзвичайно важливою для нашої держави з огляду як на численні кризові економічні явища в сучасній Україні, так і нагальну необхідність спрямування належного фінансування на оборонну сферу держави.

Вивчаючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері, доцільно передусім з'ясувати, які саме держави становлять для нас дослідницький інтерес. Причому відповідний інтерес не має обмежуватись лише посиланням на європейський вектор розвитку, адже значну користь для розвитку адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави може зумовити також критичний аналіз зарубіжного досвіду тих держав, з якими в нас є спільна історія становлення юридичної думки та правової системи.

У цьому контексті, *по-перше*, доцільно дослідити досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав пострадянського простору, котрі так само, як і наша держава, входили до складу колишнього СРСР, проте на сьогодні здійснюють чи вже здійснили докорінні реформи правоохоронної системи, орієнтуючись на кращі світові практики регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. *По-друге*, варте уваги адміністративно-правове регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів Європейського Союзу, зважаючи на європейські прагнення України, закріплені в тексті Основного Закону, у межах яких здійснюється європеїзація національного законодавства та реформування суб'єктів публічної адміністрації і публічного адміністрування.

Аналізуючи досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у сфері правоохорони держав колишнього СРСР, передусім слід зазначити, що «соціально-політичні та економічні зміни, які відбулись на посткомуністичному просторі в останнє десятиліття XX століття, сформували

нову соціально-політичну реальність, що характеризується ознаками транзиту демократії» [917, с. 130–131]. Безперечно, відповідні зміни не могли оминути правоохоронної сфери, що відобразилось на концептуальних змінах адміністративного законодавства в частині, що врегульовує особливості діяльності публічної служби у сфері правоохорони. Причому, критично аналізуючи нормативну базу адміністративно-правового регулювання діяльності відповідних суб'єктів, можемо помітити, що за останні п'ять років у цих державах окреслилась тенденція до систематизації правового регулювання відповідної публічної служби. З огляду на це, усі держави колишнього СРСР можна поділити на такі дві групи:

1. *Держави колишнього СРСР, у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом, а особливості діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів закріплюються на рівні статутних законодавчих актів про відповідні правоохоронні органи*. До групи цих держав слід віднести Республіку Казахстан та Киргизьку Республіку. Аналізуючи нормативну базу адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері РК, можемо помітити, що основу цієї нормативної бази складає спеціальний законодавчий акт – Закон РК «Про правоохоронну службу» від 6 січня 2011 року № 380-IV ЗРК [527]. Відповідно до преамбули цього документа, розглядуваний закон «регулює суспільні відносини, пов'язані зі вступом на правоохоронну службу РК, її проходженням і припиненням, а також визначає правове становище (статус), матеріальне забезпечення та соціальний захист працівників правоохоронних органів РК». Причому зазначимо, що цей законодавчий акт поділяється на такі 12 основних структурних частин:

1) глава «Загальні положення», у якій:

– надано легальні визначення основних понять, що використовуються в цьому Законі, а саме: «постатестаційний розвиток», «переміщення»,

«переведення», «керівна посада», «показник конкурентоспроможності», «кадровий прогноз», «кадрове планування», «правоохоронна служба», «правоохоронний орган», «керівник правоохоронного органу», «морально-психологічний клімат у підрозділах правоохоронного органу», «соціологічний моніторинг морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу», «службове розслідування», «поліграфологічне дослідження», «дисциплінарна відповідальність», «організаційно-штатні заходи», «висунення» тощо;

– уточнено правову основу служби в правоохоронних органах, а також у загальному вигляді окреслено структуру правоохоронних органів РК. Причому до цих органів казахстанський законодавець відніс: органи прокуратури; органи внутрішніх справ; антикорупційну службу; службу економічних розслідувань;

– закріплено перелік принципів правоохоронної служби. Серед цих принципів спеціальними для публічних службовців правоохоронних органів визнано такі засадничі ідеї: обов’язковість захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань; співпраця з інститутами громадянського суспільства; єдність підходів до організації правоохоронної служби в правоохоронних органах; єдиноначальність і субординація; незалежність від діяльності політичних партій та інших громадських об’єднань;

– визначено сферу дії цього Закону. Дія цього законодавчого акта поширюється на всіх співробітників (за винятком військовослужбовців правоохоронних органів, які проходять військову службу відповідно до законодавства про військову службу), а також на політичних держслужбовців у частині, що не суперечить законодавству про державну службу;

– окреслено обсяг повноважень кадрової служби правоохоронних органів. Ця служба в межах своєї компетенції, серед іншого: аналізує та планує потребу правоохоронного органу в кадрах; координує діяльність структурних підрозділів

правоохоронного органу з приводу виконання законодавства про правоохоронну службу; забезпечує дотримання обмежень, пов’язаних з перебуванням на правоохоронній службі; організовує заходи щодо забезпечення сприятливого морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу тощо;

2) глава «Вступ на правоохоронну службу», у якій:

– визначено умови вступу на правоохоронну службу. Зокрема, закріплено правило, згідно з яким на відповідну службу приймаються на добровільній основі громадяни РК, котрі досягли повноліття, «здатні за своїми особистими, моральним, діловим, професійним якостям, за станом здоров’я та фізичним розвитком, рівнем освіти виконувати покладені на них посадові обов’язки». Окремо наведено перелік умов, що унеможливлюють реалізацію особою права на доступ до публічної служби в правоохоронній сфері РК;

– окреслено особливості добору кандидатів на правоохоронну службу. Законодавець закріплює правило, згідно з яким «вступ на службу в правоохоронні органи здійснюється на конкурсній основі з урахуванням показника конкурентоспроможності кандидата і рівня його відповідності професійним компетенціям». Причому кандидати на службу, за винятком осіб, які раніше були співробітниками правоохоронних органів, зобов’язані пройти стажування. Звернемо увагу на те, що кадрова служба правоохоронного органу, відповідно до ч. 5 ст. 7 цього Закону, повинна вести «відомчий банк даних кандидатів на службу» з відображенням їх показника конкурентоспроможності;

– визначено особливості прийому на навчання та загальні питання організації освіти в навчальному закладі, який готує кадри для правоохоронних органів РК. Окремо в розглядуваному законі врегульовано питання первинного навчання осіб, які вперше вступають на правоохоронну службу;

– закріплено вимоги на заміщення посад рядового й начальницького складу правоохоронних органів. Так, на службу в правоохоронні органи приймаються громадяни у віці не старше 35 років, які мають відповідну освіту та пройшли

військову службу (чи військову підготовку в спеціалізованих організаціях Міноборони РК з підготовки військово-навчального резерву), а також громадяни, котрі звільнені чи які мають відстрочку від призову на строкову військову службу відповідно до законодавства РК. Водночас, за рішенням керівника правоохоронного органу на посаду середнього і старшого начальницького складу може бути прийнята особа старше 35 років, яка володіє високою професійною підготовкою чи значним досвідом роботи за певними спеціальностями. Відповідний підхід, заснований на вікових обмеженнях, казахстанським законодавцем передбачено і щодо посад рядового та молодшого начальницького складу, а також середнього начальницького складу;

– визначено особливості встановлення та проходження випробувального терміну під час вступу на правоохоронну службу, а також закріплюється порядок прийняття Присяги співробітниками, що вперше вступають на публічну службу;

3) глава «Правове становище співробітників», у якій:

– визначено статус працівників правоохоронних органів та обсяг їх правових гарантій. Зокрема, у Законі закріплено, що вказані суб'єкти є представниками державної влади, знаходяться під захистом держави. Окремо викладений перелік прав цих службовців, пов'язаних з проходженням ними правоохоронної служби, а саме: отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків; доступ в установленому порядку у зв'язку з виконанням посадових обов'язків у державні органи, організації незалежно від їх організаційно-правової форми; створення правоохоронним органом умов, необхідних для виконання посадових обов'язків та професійного розвитку; звернення до вищих (в порядку підлеглості) посадових осіб, до вищих органів або ж до суду задля захисту своїх прав і законних інтересів, а також для вирішення індивідуальних спорів, пов'язаних з проходженням правоохоронної служби, тощо. Також законодавець закріпив перелік обов'язків службовців правоохоронних органів РК, а саме: забезпечувати дотримання і захист прав,

свобод людини та громадянина, а також законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави; подавати рапорт у письмовій формі та негайно інформувати безпосереднього й уповноваженого керівника у випадках, коли приватні інтереси співробітника перетинаються (чи суперечать) їх повноваженням; не допускати публічних виступів, що завдають шкоди інтересам державної служби, тощо;

– окреслено обмеження, пов'язані з перебуванням співробітника на правоохоронній службі, особливості виникнення та зміни правових відносин на правоохоронну службу в період дії воєнного стану;

– закріплено підстави відповідальності співробітників правоохоронних органів. За невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків службовці несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність відповідно до законів РК. Крім того, законодавцем встановлено правило, відповідно до якого «у разі виникнення в службовця сумніву щодо правомірності отриманого для виконання розпорядження, він повинен негайно повідомити про це в письмовій формі свого безпосереднього керівника і керівника, який дав розпорядження». Також «у разі, коли вищий за посадою керівник письмово підтверджує це розпорядження, співробітник зобов'язаний його виконати, якщо виконання його не є діями, що належать до кримінально караних діянь». Причому відповідальність за наслідки виконання співробітником неправомірного розпорядження несе керівник, який підтвердив правомірність розпорядження;

– визначено особливості видачі та носіння службових посвідчень і жетонів, а також форменого одягу, знаків розрізнення;

4) глава «Спеціальні звання чи класні чини, кваліфікаційні класи», у якій врегульовано: а) загальні питання присвоєння спеціальних звань (класних чинів); б) особливості кваліфікаційних класів співробітників антикорупційної служби, служби економічних розслідувань; в) порядок присвоєння перших і чергових

спеціальних звань або класних чинів; г) особливості визначення строків вислуги в спеціальних званнях (класних чинах), а також призупинення строків вислуги років у спеціальних званнях (класних чинах, кваліфікаційних класах); д) порядок присвоєння (встановлення) спеціальних звань (класних чинах, кваліфікаційних класах) достроково чи на один рівень вище спеціального звання (класного чину, кваліфікаційного класу), передбаченого займаною штатною посадою; е) особливості пониження в спеціальному званні (класному чині, кваліфікаційному класі), позбавлення спеціальних звань (класних чинів, кваліфікаційних класів); ж) загальні правила позбавлення спеціальних звань (класних чинів, кваліфікаційних класів) за обвинувальним вироком суду;

5) глава «Призначення на посаду, переміщення та висування по службі в правоохоронних органах», яка закріплює таке: а) загальні правила заміщення посад рядового та начальницького складу правоохоронних органів; б) особливості переміщення по службі та ротації; в) визначення вищих, рівнозначних і нижчих посад правоохоронної служби; г) особливості висунення по службі; д) правовий статус кадрового резерву, а також президентського резерву керівництва правоохоронних органів; е) специфіка відбору кандидатів для зарахування до кадрового резерву; ж) загальні правила тимчасового відсторонення працівника від виконання посадових обов’язків, а також тимчасового виконання обов’язків за посадою правоохоронної служби; з) визначення робочого часу в правоохоронних органах, а також обчислення стажу (вислуги років) правоохоронної служби тощо;

6) глава «Атестація», у якій: а) визначено сутність атестації позачергової атестації співробітників у правоохоронних органах (причому встановлюється правило, відповідно до якого жінки з числа співробітників у період їх вагітності та відпустки по догляду за дітьми, керівник правоохоронного органу та його заступники, а також співробітники, які мають стаж служби в правоохоронних органах не менше 20 років, не підлягають атестації); б) закріплено універсальні

стандарти організації підготовки до проведення атестації, правила проведення атестації та повторної атестації; в) правовий статус атестаційної комісії та особливості її роботи, у тому числі прийняття комісією рішення й особливості оскарження відповідного документа;

7) глава «Службова дисципліна та морально-психологічний клімат у підрозділах правоохоронного органу», яка присвячена адміністративно-паровому врегулюванню таких питань: а) визначення службової дисципліни в правоохоронних органах, а також особливості морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу; б) основи позитивного (заохочення) і негативного (дисциплінарні стягнення) дисциплінарного впливу на співробітників; в) підстави та умови накладення дисциплінарних стягнень, а також проведення службового розслідування;

8) глава «Застосування співробітниками вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів і фізичної сили», у якій закріплюється: а) законна мета застосування вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів і фізичної сили; б) особливості застосування спеціальних засобів і фізичної сили, а також вогнепальної та іншої зброї співробітниками правоохоронного органу; в) достатні легальні умови застосування вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів, фізичної сили;

9) глава «Соціальний захист», яка містить такі нормативні правила: а) сутність соціального захисту співробітників правоохоронного органу (закріплюється правило, згідно з яким співробітники, члени їх сімей та майно перебувають під захистом держави відповідно до законодавства); б) особливості оплати праці, пенсійного та іншого забезпечення співробітників (зокрема, забезпечення житлових прав співробітників і пенсіонерів правоохоронних органів, інші заходи соціального захисту цих осіб), медичного і санаторно-курортного обслуговування співробітників; в) особливості проходження служби

в період тимчасової непрацездатності, а також гарантії в разі загибелі (смерті) чи каліцтві співробітників, надання компенсації витрат на поховання;

10) глава «Відпустки», де визначено: а) види відпусток для співробітників, курсантів організацій освіти правоохоронних органів (зокрема, передбачається можливість надання співробітникам відпустки без збереження заробітної плати зі звільненням із займаної посади та залишенням в числі кадрів правоохоронного органу); б) загальний порядок обчислення тривалості відпусток; в) особливості надання оплачуваної щорічної трудової відпустки, короткострокової, навчальної відпустки, додаткової оплачуваної відпустки залежно від вислуги років та за особливі умови проходження служби, а також відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустки співробітникам, які усиновили (удочерили) новонароджену дитину (дітей), відпустки без збереження заробітної плати по догляду за дитиною до досягнення нею віку 3 років; г) особливості відкликання співробітника з відпустки;

11) глава «Припинення служби в правоохоронних органах», яка присвячена адміністративно-паровому врегулюванню таких питань: а) визначення переліку підстав припинення служби в правоохоронних органах, а також підстави звільнень співробітників; б) визначення порядку та умови звільнення; в) закріплення граничного віку служби в правоохоронних органах;

12) глава «Прикінцеві положення», у якій визначено: а) фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів; б) перехідні положення цього законодавчого акта; в) порядок введення в дію цього Закону.

Вартий також уваги досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері КР, тобто держави, яку ми віднесли до розглядуваної групи пострадянських держав. Зазначимо, що 20 липня 2019 року національним парламентом КР (Жогорку Кенешем) був прийнятий, а 25 липня того ж року президентом цієї республіки був підписаний Закон «Про проходження служби в правоохоронних органах Киргизької Республіки»

№ 102 [435], окремі норми якого набули чинності з 1 січня 2020 року, а власне законодавчий акт загалом – з 2 лютого 2020 року. Слід зазначити, що хоча з назви цього закону випливає, що він регулює лише процедурні та процесуальні питання публічної служби у сфері правоохорони, насправді його структура фактично є ідентичною розглянутому закону РК. Власне це також окреслюється й в преамбулі зазначеного акта, у якій зазначено: «Цей Закон визначає правові та організаційні засади порядку та умов проходження служби в правоохоронних органах Киргизької Республіки, правове становище (статус) і гарантії соціального забезпечення працівників правоохоронних органів та членів їхніх сімей, регулює відносини, пов'язані зі вступом на службу в правоохоронні органи, її проходженням і припиненням, а також порядок застосування співробітниками правоохоронних органів фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, озброєння і бойової техніки».

2. *Держави колишнього СРСР, у яких публічна служба в правоохоронній сфері не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом*. Серед групи цих держав розглянемо досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері Республіки Молдови, яка не лише межує з нашою державою та з якою ми поділяємо значний обсяг спільної історії, а й є державою, що має, так само, як і Україна, європейські амбіції. Причому, зокрема, на думку українського правника А. І. Біласа, Молдові так само, як і незначній частині пострадянських держав (Естонії, Латвії та Литві), вдалось здобути позитивні результати в реформуванні публічної служби в правоохоронній сфері, передусім шляхом реформування міліції, перетворення її на поліцію не лише за назвою, а й за змістом роботи. Поліція в РМ та у вказаних пострадянських державах «стала самостійною структурою, що діє на місцях у формі префектур, комісаріатів, відділів і ділянок, підпорядкованих органам місцевого самоврядування» [88, с. 164].

Зазначимо, що нормативну базу адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері РМ доцільно структурувати в межах таких груп нормативно-правових актів:

1) нормативно-правові акти РМ, що врегульовують публічну службу в загальному контексті, а саме:

а) Закон РМ «Про центральне спеціальне публічне управління» від 4 травня 2012 року № 98 [907], який встановлює «інституційну систему центрального спеціального публічного управління» (*sistemul instituţional al administraţiei publice centrale de specialitate*) та регулює загальний режим його функціонування, фундаментальні принципи його організації та функціонування, а також правові відносини, що випливають з діяльності міністерств, Державної канцелярії (*Cancelariei de Stat*) та інших центральних адміністративних органів. Відповідно до ч. 2 ст. 1 цього Закону, мета зазначеного законодавчого акта полягає в забезпеченні демократичності, законності, ефективності та прозорості організації і функціонування центрального спеціального публічного управління. Дія цього законодавчого акта поширюється на міністерства, Державну канцелярію, інші підвідомчі уряду РМ центральні адміністративні органи і організаційні структури, що знаходяться у сфері їх компетенції (підвідомчі адміністративні органи, зокрема децентралізовані громадські служби, підвідомчі громадські служби, а також громадські установи, у яких міністерство, Державна канцелярія або інший центральний адміністративний орган є засновником). Причому, відповідно до ст. 3 Закону РМ «Про центральне спеціальне публічне управління», центральне спеціальне публічне управління організовано в єдину систему і жодне міністерство чи інший центральний адміністративний орган або організаційна структура, що знаходяться у сфері їх компетенції, не можуть перебувати поза цією системою;

б) Закон РМ «Про місцеве публічне управління» від 28 грудня 2006 року № 436-XVI [908], який встановлює та регламентує порядок організації і

функціонування органів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях Молдови. Згідно ч. 1 ст. 3 цього Закону, публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, виборності місцевих органів публічної влади і проведення консультацій з громадянами з найважливіших проблем місцевого значення. Критично аналізуючи цей законодавчий акт, звернемо увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 26 та п. «t» ч. 1 ст. 29 Закону РМ «Про місцеве публічне управління», примар (*primarul*), який є представницькою владою населення адміністративно-територіальної одиниці та виконавчою владою місцевої ради, повноважний здійснювати певні правоохоронні повноваження, а саме констатувати порушення чинного законодавства, учиненого фізичними та юридичними особами на підвідомчій йому території, а також уживати заходів щодо їх усунення чи припинення й за необхідності звертається до правоохоронних органів, котрі зобов'язані негайно відреагувати на прохання примара відповідно до закону;

2) нормативно-правові акти РМ, що врегульовують публічну службу в окремих правоохоронних органах, зокрема:

а) Закон РМ «Про діяльність поліції та статус поліцейського» від 27 грудня 2012 року № 320 [891], який встановлює правову основу та принципи діяльності, порядок організації, функціонування, функції, повноваження та обов'язки поліції, її фінансування і матеріально-технічне забезпечення, а також статус поліцейського. Законодавець визначає, що поліція є спеціалізованою публічною установою держави, яка знаходиться в підпорядкуванні МВС РМ та функціонує для захисту прав і основних свобод людини за допомогою особливої діяльності з підтримки, забезпечення й відновлення публічного порядку та безпеки, щодо попередження, розслідування, розкриття злочинів і правопорушень.

Положення зазначеного законодавчого акта застосовуються до поліцейських – державних службовців з особливим статусом МВС РМ,

зарахованих на службу в поліції, наділених правами й обов'язками для здійснення функцій поліції. У ч. 1 і 3 ст. 31 Закону зазначено, що персонал поліції складається із: поліцейських; державних службовців; вільнонайманих працівників; персоналу технічного обслуговування. Водночас законодавець зазначає, що «поліцейський є державним службовцем з особливим статусом», адже цей службовець захищає життя, фізичну цілісність, здоров'я та свободу людини, приватну й публічну власність, інші законні права людини та спільноти, виконуючи функції у сфері: попередження злочинів і правопорушень (наприклад, збирає відомості з метою виявлення та попередження злочинів й інших протиправних діянь, а також боротьби з ними; здійснює відповідно до закону контроль за дотриманням уповноваженими установами законних норм обігу наркотичних, токсичних та радіоактивних речовин, а також інших предметів і речовин, що вимагають дозволу і які означені високим рівнем суспільної небезпеки чи можуть бути використаними для вчинення протиправних діянь тощо); розслідування злочинів та правопорушень і провадження кримінального переслідування (зокрема, виконує письмові доручення і вказівки прокурора, офіцера по кримінальному переслідуванню про провадження дій по кримінальному переслідуванню, а також судові рішення; забезпечує заходи захисту свідків та інших учасників кримінального процесу відповідно до законодавства тощо); підтримки, забезпечення та відновлення громадського порядку і безпеки, захисту прав і законних інтересів людини та спільноти (наприклад, здійснює заходи щодо підтримання громадського порядку та безпеки, забезпечення безпеки людей, по встановленню та припиненню діянь, які зазіхають на життя, свободу, здоров'я і цілісність людини, на приватну чи публічну власність, а також на інші законні інтереси спільноти; відповідно до законодавства сприяє в доставлянні до відповідних органів або публічних установ на їх вимогу осіб, котрі ухиляються від явки за викликом; виконує зобов'язання, що випливають з угод про реадмісію, укладених між Урядом РМ

та урядами інших держав тощо); забезпечення здійснення правосуддя (виконує ордери й визначення судових інстанцій про попереднє ув'язнення осіб під варту, рішення судових інстанцій, прокурорів і офіцерів з кримінального переслідування про примусове доставляння осіб, які ухиляються від явки за викликом до відповідних органів; сприяє судовим виконавцям у провадженні виконавчих дій тощо); надання допомоги населенню та органам місцевого публічного управління (забезпечує своєчасне оповіщення населення про заходи безпеки, дотримання яких необхідно для попередження віктимності, для особистого захисту й захисту матеріального майна; залучається відповідно до законодавства до дій з порятунку та евакуації людей і майна в разі аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих тощо);

б) Закон РМ «Про Прикордонну поліцію» від 28 грудня 2011 року № 283 [892], що регулює повноваження та функціонування Прикордонної поліції (*Poliţia de Frontieră*), її фінансування та логістичне забезпечення, правовий статус і соціальний захист прикордонних поліцейських. Прикордонна поліція є підвідомчим МВС РМ адміністративним органом, що «здійснює повноваження та реалізує політику держави у сфері інтегрованого управління (*managementului integrat*) державним кордоном, боротьби з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю». Причому відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону РМ «Про Прикордонну поліцію» персонал цього органу складається із: прикордонних поліцейських; державних службовців; вільнонайманих працівників; персоналу технічного обслуговування;

в) Закон РМ «Про державного службовця з особливим статусом Міністерства внутрішніх справ» [910], який встановлює правові основи службових відносин державних службовців з особливим статусом (*funcţionarul public cu statut special*) в центральному апараті МВС РМ, у підвідомчих йому адміністративних органах і установах, у яких передбачені посади для цієї категорії персоналу, а також властиві їм права, обов'язки, обмеження, заборони

та несумісності, правила дисципліни праці, їх правового й соціального захисту. Відповідними службовцями згідно ч. 1 ст. 2 вказаного Закону є «працюючими в центральному апараті МВС РМ (підвідомчих йому адміністративних органах або установах) особи, котрі мають спеціальне звання та виконують завдання, що входять у компетенцію суб'єкта, до якого вони належать, відповідно до чинного законодавства». Причому, відповідно до ч. 2 і 3 ст. 1 зазначеного Закону, ці службовці «реалізують повноваження міністерства з питань розробки публічної політики, співпраці з іншими органами публічної влади, регулювання діяльності міністерства, комплексної координації сфер його компетенції». Крім того, запроваджені в центральному апараті МВС РМ державні посади з особливим статусом становлять сукупність функцій у таких сферах: комплексне оперативне управління, міжвідомча співпраця і підтримка прийняття рішень, стратегічне планування сил і засобів, взаємодія, розробка, моніторинг та оцінка політики, менеджмент державної посади з особливим статусом, внутрішній захист і боротьба з корупцією. З огляду на це, відповідно до ст. 28 Закону РМ «Про державного службовця з особливим статусом МВС», вищі виконавчі, а також керівні посади обіймають в МВС РМ у загальному порядку, а в ситуації, коли однаковою мірою відповідають умовам для заняття вищої посади два (чи більше) кандидати, відбір має проводитись на конкурсній основі. У цьому контексті враховується, що основними умовами заняття вищих посад є: а) професійна компетентність, підтверджена оцінкою професійних досягнень; б) відповідність кандидата вимогам посадової інструкції відповідної посади; в) закінчення курсів підвищення кваліфікації, спеціалізації, перепідготовки чи, за потреби, управлінських курсів; г) досвід роботи у сфері спеціалізації; д) проходження спеціального контролю.

У ст. 4, 5, 10–12, 20–24 Закону РМ «Про державного службовця з особливим статусом МВС» зазначено, що особливий професійний характер державної посади з особливим статусом зумовлений: професійними принципами діяльності

(діяльність державного службовця з особливим статусом здійснюється виключно на основі і на виконання закону, в інтересах особи й суспільства, на принципах професіоналізму, конфіденційності, професійної чесності і лояльності, стабільності в державній посаді, взаємодії та співпраці, неупередженості, недискримінації, прозорості, об'єктивності, ефективності, відповідальності та ієрархічної підпорядкованості); спеціальними званнями (ці службовці поділяються на дві категорії, що визначаються залежно від спеціальних звань, складності й характеру завдань і необхідного рівня освіти: субофіцерський корпус; офіцерський корпус); кар'єрною системою (причому менеджмент професійної кар'єри державного службовця з особливим статусом забезпечується МВС РМ, а правила й умови розвитку професійної кар'єри затверджуються Урядом Молдови); професійною підготовкою (удосконалення своєї професійної підготовки є службовим обов'язком державного службовця з особливим статусом, а рівень професійної підготовки такого держслужбовця відзначається при оцінюванні професійних досягнень, з урахуванням того, що результати підготовки використовуються при обґрунтуванні рішень щодо розвитку його кар'єри); виконанням державної посади з особливим статусом відповідно до легальних функцій, що належать до компетенції суб'єкта, до якого він належить; носінням зазвичай форменого одягу, знаків розрізнення та службового посвідчення; застосуванням відповідно до закону фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; виконанням обов'язків виключно на користь громадян і суспільства, що вимагає особливої поведінки, дотримання індивідуальних заборон і обмежень, обмеження здійснення деяких основних прав і встановлення щодо цих осіб правил несумісності; здійсненням заходів професійного втручання з великим ризиком для життя і здоров'я, що передбачає інтенсивні та тривалі фізичні й психічні зусилля; виникнення професійних ситуацій, що можуть загрожувати життю, особистій безпеці та сім'ї державного службовця з особливим статусом. Зважаючи на особливий професійний характер

діяльності державного службовця з особливим статусом МВС РМ, ці службовці наділені професійними та компенсаторними правами, наданими відповідно до чинного законодавства, передусім передбаченими в ст. 42–49 Закону РМ «Про державного службовця з особливим статусом МВС».

Проаналізувавши особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері в державах колишнього СРСР, доцільно дослідити відповідний досвід держав-членів Європейського Союзу, що є унікальним економічним і політичним партнером у світі, у межах якого (та поза межами якого, зокрема на підставі угод про асоціацію з третіми державами) поглиблюються інтеграційні процеси у сфері економіки, законодавства, правоохоронної діяльності та правосуддя, запобігання й протидії корупції тощо [918, с. 101]. З огляду на те, що цей Союз вибудований на високих цивілізаційних стандартах, цінності ЄС стали орієнтиром для трансформаційних процесів в Україні [419; 442; 717; 868], що є цілком закономірним з огляду на європейські прагнення нашої держави. Причому, як вже нами було встановлено, в дійсності не існує певної «європейської моделі публічної служби в правоохоронній сфері», а в кожній державі-члені ЄС наявна власна модель цієї служби, заснована на власних традиціях і юридичній культурі.

Водночас варто зауважити, що публічна служба в правоохоронній сфері держав-членів Євросоюзу, не будучи вибудованою за певною універсальною структурною моделлю, яку можна назвати «загальною європейською», ґрунтується на певних універсальних принципах (принаймні до їх упровадження прагнуть відповідні держави). До основних цих універсальних принципів (незалежно від особливостей національних систем відповідних держав) український вчений Ю. Ю. Кізілов відносить засадничі ідеї, що є спільними для всіх країн-членів ЄС і визначають стандарти публічного адміністрування та проходження публічної служби в країнах ЄС: 1) надійність і прогнозованість; 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) результативність та

ефективність [297, с. 139]. Відповідні принципи закріплені, зокрема, у положеннях Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», ухваленій Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року [234], які у своєму сутнісному змісті можуть бути поширені на всю публічну службу в правоохоронній сфері. Зокрема, ідеться про такі принципи: 1) публічна служба не повинна виконувати судові функції та має суворо дотримуватися принципу незалежності та неупередженості суддів (наприклад, «не повинна ні заперечувати проти легітимних вироків чи судових рішень, ні перешкоджати їх виконанню») (п. 7 і 8 Кодексу); 2) публічна служба має бути прозорою у своїй діяльності, «будучи готовою надавати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації», зокрема, через ЗМІ (п. 19 Кодексу); 3) організація служби «повинна містити ефективні заходи для забезпечення чесності та належного виконання своїх обов'язків службовцями поліції, зокрема, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і свобод особи» (п. 20 Кодексу); 4) публічна служба в правоохоронній сфері повинна поважати право на життя кожного й застосовувати силу лише «у разі суворої необхідності й лише в обсязі, необхідному для досягнення легітимної мети», а також «не повинна за жодних обставин вчиняти, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування або нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання»
(п. 37–37, 43 Кодексу); 5) публічна служба в правоохоронній сфері повинна виконувати свої завдання правомірно, справедливо, керуючись, зокрема, принципами неупередженості та недискримінації, а також діючи чесно і з повагою до суспільства, з особливою увагою до становища осіб, які належать до найбільш уразливих груп (п. 38–40, 44 Кодексу); 6) публічна служба в правоохоронній сфері повинна бути нетолерантною до корупції (п. 46 Кодексу).

Водночас необхідно мати на увазі, що на рівні ЄС на сьогодні не існує однозначного розуміння змісту поняття «публічна служба», так само, як і відсутнє узгоджене розуміння понять «публічне адміністрування», «суб'єкт публічної адміністрації» тощо. На цю обставину також звертає увагу А. Ю. Коротких, наголошуючи на тому, що для континентальної Європи взагалі «характерна відсутність у національному законодавстві держав визначення термінів "державна служба", "публічна служба" чи "цивільна служба"». Окреслена тенденція, на думку науковця, пов'язана з тим, що в результаті процесів «європеїзації» країни Європи осмислили проблему необхідності «гармонізації правових систем і приведення їх до одноманітної термінологічної бази», проте, починаючи з 1996 року Європейська Комісія дійшла висновку щодо неможливості встановлення єдиного терміна, яким би окреслювалась «публічна служба», відповідаючи нормативним уявленням усіх держав-членів ЄС відносно форми і змісту цього феномена. Саме тому «задля уникнення плутанини в правозастосуванні законодавці європейських держав не конкретизують цей термін», що, певна річ, «лише ускладнює означену проблему» [384, с. 293]. Таким чином, досліджуючи досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів ЄС, слід мати на увазі таке: 1) у державах-членах ЄС відсутнє узгоджене розуміння правового статусу публічної служби у сфері правоохорони та структури системи органів публічної служби у відповідній сфері; 2) серед цих держав також відсутнє спільне розуміння феномена «публічна служба» (в окремих державах до цих службовців віднесені військовослужбовці та/або особи, що працюють за трудовими договорами в суб'єктах публічної адміністрації).

Інше питання, яке варте уваги в межах цього дослідження, – розуміння «європеїзації» публічної служби як вирішення проблем у сфері правоохорони. Досить часто припускають, що приведення публічного адміністрування в державі до певної «європейської моделі» сприятиме трансформації держави в правову

державу європейського зразка. Водночас відповідну тезу не слід зводити до певної «беззаперечної істини», на що вказує, зокрема, досвід європеїзації діяльності публічної служби в правоохоронній сфері Болгарії. Наприклад, український учений А. І. Білас слушно констатує те, що інтеграція до ЄС, поступове виконання принципів-критеріїв членства в організації, безперечно, позитивно вплинули на стан сучасної поліцейської системи Болгарії: «країна задовільно виконала домашні завдання для вступу в ЄС, гармонізуючи своє внутрішнє законодавство з правовою системою ЄС, запропонувавши організаційні принципи реформування митної служби й МВС». На цьому шляху країна зіткнулася з непростим викликом – потужною корупцією, що мінімізувала ефективність реформування. Теоретик зауважує, що можливість подальшої євроінтеграції країни об'єднаної Європи надали Болгарії фактично «авансом», а саме «з надією і розрахунком, що такий підхід прискорить здійснення внутрішніх реформ» [88, с. 114]. Таким чином, слід наголосити, що дослідження досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів ЄС та запозичення цього досвіду Україною автоматично не зумовить створення ефективної правоохоронної системи в нашій державі, особливо в умовах, коли в державі наявний високий рівень корупції, що унеможливлює належне здійснення необхідних реформ і знижує рівень національної безпеки [350; 355; 358].

Вказане непотрібно інтерпретувати в контексті того, що дослідження досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів ЄС і запозичення досвіду цього правового регулювання не є корисним. Погодимось із тим, що «вивчення досвіду правоохоронної діяльності країн Європейського Союзу має важливе значення для вітчизняної науки, успішного реформування правоохоронної системи України», адже «існуюча система правоохоронних органів створювалася ще за радянських часів і частково трансформувалася за останні двадцять років, залишаючись іноді

недосконалою за структурою і функціональним призначенням» [89, с. 205]. Проте до цього питання слід підходити виважено, ретельно та критично аналізуючи всі аспекти можливого впливу впровадження «європейського» досвіду в українських реаліях.

Причому, критично аналізуючи стан адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері в державах, які є членами Євросоюзу, можна помітити, що в окремих державах, так само, як і в деяких розглянутих нами державах колишнього СРСР, існують спеціальні універсальні закони, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері. Отже, за тим самим принципом, що ми поділяли держави пострадянського простору, ми можемо поділити також держави-члени ЄС, зокрема таким чином:

1. Держави-члени Європейського Союзу, у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується окремим законодавчим актом. До таких держав слід віднести Угорську Республіку, у якій особливості діяльності публічної служби в окремих сферах життєдіяльності суспільства та держави загалом врегульовується окремими законодавчими чи підзаконними актами. Наприклад, у цій державі діє постанова Уряду Угорщини «Про врегулювання певних питань, що стосуються правового статусу державних службовців у сферах мистецтва, громадської освіти та публічних колекцій» [888], яка застосовується до держслужбовців, зайнятих в установах мистецтв, громадської освіти та громадських колекцій (бібліотек, архівів тощо), а також у державних органах влади та в органах місцевої влади (чи в інших бюджетних органах), виконуючи завдання в галузі культури. Закономірним чином в УР на рівні закону врегульовується також діяльність публічних службовців у правоохоронній сфері. Причому слід звернути увагу на те, що практично кожен орган публічної служби в правоохоронній сфері УР розуміється в якості державного правоохоронного органу, який здебільшого називається збройним органом (*fegyveres szervek*). Ці правоохоронні органи зазвичай перебувають під керівництвом міністра

внутрішніх справ Угорщини (також існують органи, що перебувають у віданні уряду), який очолює МВС УР, та керує поліцейською діяльністю, кримінально-експертною та дослідницькою діяльністю, організацією правоохоронних органів, Управлінням конституційного захисту, Службою національної безпеки, Центром координації організованої злочинності та Національною службою оборони.

В окресленому контексті звернемо увагу на те, що в Угорщині з 2015 року діє Закон «Про службу професійного персоналу правоохоронних органів» [889], в преамбулі якого зазначається, що на правоохоронні органи покладається виконання конституційних обов'язків, забезпечення ефективного захисту публічних інтересів УР, підтримання її правового порядку, захист населення та матеріальних цінностей країни. Дотримання цих зобов'язань вимагає високого рівня професійних знань професійного персоналу правоохоронних органів, а також потребує абсолютної поваги до законів та правил, неупередженого та етичного виконання ними обов'язків, відданості професії та непохитної лояльності до Угорщини. З огляду на це, відповідний адміністративно-правовий законодавчий акт складається з близько 400 статей, що закріплені в межах наступних 31 структурної частини законодавчого акта:

1) розділ 1 «Основні положення», у якому містяться такі положення: а) визначення сфери дії цього закону (в пар. 1 ст. 1 зазначено, що цією сферою дії є службові відносини, соціальне забезпечення службовців і правовий статус: органу, створеного для виконання загальних поліцейських завдань; органу із запобігання та виявлення злочинів; антитерористичного органу; органу поліції, сфера відання якої знаходиться поза межами держави; професійного органу управління аварійними ситуаціями; пенітенціарної служби; Парламентської гвардії; цивільної служби національної безпеки; Національної податкової та митної адміністрації); б) тлумачення основних термінів («посада», «вища керівна посада», «керівна посада нижчого рангу», «вища посада», «Глава держави», «Міністр», «реорганізація», «вища посада», «призначення», «внутрішнє

службове призначення», «процедура відбору», «близький родич», «переважне врегулювання», «правоохоронний навчальний заклад» тощо); в) уточнення юридичного характеру службових відносин (зазначається, що службові відносини в правоохоронних органах за своїм характером є трудовими, а їх особливість обумовлена відповідним адміністративно-правовим регулюванням); г) визначення загальних правил щодо правового режиму уніформи та звань службовців правоохоронних органів;

2) розділ 2 «Засади взаємодії служби», у якій встановлюються загальні правила стосовно: а) належного здійснення прав та виконання обов'язків (зокрема, здійснення прав не повинно слугувати засобом утисків, упередження, обмеження чи придушення законних інтересів інших осіб, а виконання обов'язків не повинно здійснюватися у спосіб, який би необґрунтовано завдавав шкоди інтересам чи правам осіб); б) рівного ставлення в службових відносинах; в) особливості винесення та оскарження наказів по службі тощо;

3) розділ 3 «Особливий характер службових відносин», у якому містяться положення закону, що визначають: а) особливу юридичну природу службових правовідносин (вони тлумачаться в якості трудових, що врегульовані додатково адміністративним законодавством); б) етичні засади правоохоронної професії (лояльність, сприяння національним інтересам, гідності та доброчесності, неупередженості, відповідальності, професіоналізму, пропорційність); в) ранги, уніформу, посвідчення та значки службовців правоохоронних органів;

4) розділ 4 «Обмеження основних прав», у якому закріплюється перелік прав людини та громадянина, які обмежуються для службовців в інтересах служби (зокрема, обмеження права вільного пересування, свободи вираження поглядів, права на вільні збори, права на об'єднання тощо);

5) розділ 5 «Суб'єкти служби», у якому зазначається, що суб'єктом служби є член правоохоронного органу, а також член професійного персоналу, який проходить службу;

6) розділи 6, 7 і 27, які врегульовують питання виникнення службових відносин і можливостей членства та сумісної роботи службовця (тобто поза межами правоохоронного органу). Зокрема, у цих структурних частинах Закону містяться основні правила стосовно: а) підстав та умов вступу на службу до правоохоронного органу, а також зазначаються обставини, котрі унеможливлюють вступ на службу; б) здійснення набору персоналу; в) проведення перевірки бездоганності (у моральному аспекті, тобто доброчесності) способу життя; г) призначення на посаду та підвищення за посадою; г) здійснення випробування особи; д) особливості вступу на офіцерську службу кандидатів на посаду в правоохоронному органі.

Угорським законодавцем також встановлено, що службовець правоохоронного органу (як на моменту вступу на службу, так і в процесі здійснення службових обов'язків у правоохоронному органі) може працювати (бути членом): а) в МВС УР; б) у бюджетному органі, що перебуває у віданні міністра внутрішніх справ; в) в організації, створеній для примусового працевлаштування затриманих осіб; г) як особа, що працює на державній посаді чи як член правоохоронної адміністрації;

7) розділи 8 і 9, що врегульовують випадки зміни службових правовідносин (зміни обов'язків; просування до вищої посади; переведенням на іншу посаду в тому самому класі; пониження в посаді; призначення на адміністративну посаду та усунення з цієї посади; переведення в інший відділ правоохоронного органу; направлення до іншого органу; переведення до Національного університету державної служби; переведення для проходження іноземної служби, припинення служби тощо), а також припинення служби в правоохоронному органі;

8) розділи 10–15 та 19–21, які врегульовують особливі питання: а) змісту виконання службових обов'язків службовцями правоохоронних органів (зокрема, визначаються: повноваження керівників органу, осіб некерівного складу; вимоги до рівня здоров'я, розумової та фізичної підготовки службовців; особливості вирішення проблем конфлікту інтересів; оцінювання ефективності та кваліфікації професійних кадрів); б) класифікації службових посад і компетенції в правоохоронних органах, а також заохочення службовців у службовій кар'єрі; в) час виконання службових обов'язків і час відпочинку; г) особливості нарахування зарплати, надання пільг і компенсацій, інших виплат службовцям правоохоронних органів; д) заохочення службовців правоохоронних органів (письмова подяка; грошові або майнові бонуси; зареєстровану стрілецьку зброю або вогнепальну зброю чи пам'ятні речі, вручені Міністром; оплачувані закордонні відпустки та відпустки в межах держави; підвищення за класом; почесне звання радника або старшого радника тощо); е) підстави, умови та особливості притягнення службовця до юридичної (дисциплінарної, матеріальної та цивільної) відповідальності;

9) розділи 16–18, які спрямовані на унеможливлення виникнення ситуацій, що ставлять під сумнів авторитет правоохоронного органу та його прозорості, неупередженості. Зокрема, угорським законодавцем безпосередньо встановлено правило, відповідно до якого службовець повинен негайно письмово повідомити начальника, який здійснює службові повноваження, про те, що йому було повідомлено обґрунтовану підозру щодо кримінальної відповідальності проти нього. Причому, якщо службовець підлягає кримінальному переслідуванню за злочин, не пов'язаний з виконуваними ним обов'язками, цей службовець, відповідно до пар. 1 ст. 165 та пар. 1 ст. 221 розглядуваного законодавчого акта, залишає свою посаду на строк, що не перевищує 18 місяців. Окрема увага законодавця звертається на можливості оскарження призупинення чи

припинення службових відносин на підставі дій, що ганьблять правоохоронний орган чи в інший спосіб шкодять авторитету публічної служби;

10) розділи 22 і 23, що закріплюють загальні правила: а) соціального забезпечення службовців правоохоронних органів; б) поводження службовця, котрий вже вийшов на пенсію;

11) розділ 24 «Службові скарги та службові спори», яким визначається: а) можливість службовця подати скаргу на правоохоронний орган, у якому він виконує службові обов'язки (причому в законі встановлено, що «ніхто не може бути обмежений у здійсненні свого права на скаргу», а скаржник не може зазнати негативних наслідків за подання скарги навіть тоді, коли скарга є необґрунтованою, крім випадків, коли подання такої скарги є умисним проступком чи злочином); б) вирішення службових спорів за участю службовця правоохоронного органу;

12) розділи 25 і 26, яким врегульовується питання: а) здійснення кадрового обліку в правоохоронному органі; б) ведення баз даних кадрів правоохоронних органів, колишніх службовців, а також осіб, що бажають вступити на службу у відповідний орган; в) обчислення службою кадрів стажу служби службовця;

13) розділи 28, 28/А, положеннями яких визначаються правове становище в правоохоронному органі: а) працівників, котрі не мають статусу публічного службовця; б) кадрів, що обслуговують діяльність адміністративного персоналу;

14) розділ 29 «Загальні збори правоохоронних органів Угорщини», що визначає правовий статус відповідного органу як публічного професійного органу правоохоронних органів, що існує для забезпечення службових, професійних інтересів службовців правоохоронних органів і забезпечення інтересів держави в кваліфікованих кадрах, володіючи такими правами: а) правом вносити пропозиції щодо підвищення якості правоохоронної діяльності; б) правом ініціювати, через міністра внутрішніх справ, розробку та внесення змін до положень про умови праці, умови зайнятості та професійну

діяльність своїх членів; в) правом розробляти і сприяння створенню законодавства, що впливає на умови зайнятості та професійну діяльність членів агентства; г) правом проводити консультації з питань, пов'язаних із службою та адміністративною службою правоохоронних органів тощо;

15) розділи 30–31, у яких окреслюються: а) правовий статус профспілок у правоохоронних органах УР; б) можливості надання службовцям інших службових обов'язків (зокрема, виконання обов'язків «під прикриттям»); в) функціонування спеціального фонду зайнятості; г) особливості виконання службових обов'язків службовцями Парламентської гвардії, служб цивільної безпеки; д) інші положення, що врегульовують питання набуття чинності та дії розглядуваного законодавчого акта.

2. Держави-члени Європейського Союзу, у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується різними законодавчими та підзаконними актами. До групи цих країн слід віднести переважну більшість держав-членів ЄС, адже в адміністративно-правовому регулюванні публічної служби в правоохоронній сфері союзних держав найбільш поширеною практикою є врегулювання функціонування цієї публічної служби в межах різних законодавчих і підзаконних актів, тоді як у державах, віднесених до іншої групи європейських держав, діє спеціальний законодавчий акт, що врегульовує основні питання діяльності відповідної публічної служби.

Як приклад розглянемо сусідню Румунію. Публічну службу в правоохоронній сфері цієї держави врегульовано частиною VI Адміністративного кодексу Румунії від 3 липня 2019 року [909], у якій визначено загальний адміністративно-правовий статус публічних службовців Румунії, особливості їх діяльності, захисту та забезпечення. Причому безпосередньо публічна служба в правоохоронній сфері переважно врегульована нормативно-правовою базою діяльності органів публічної служби в структурі МВС Румунії. Це пояснюється тим, що більшість органів, які в межах нашої правової традиції

та наукової думки належать до правоохоронних органів, у Румунії такими не є (наприклад, прокуратура вважається судовим органом, будучи структурним елементом судової влади в державі).

Таким чином, адміністративно-правове регулювання публічної служби в правоохоронній сфері здійснюється на підставі положень Адміністративного кодексу Румунії та законодавчих актів, що врегульовують діяльність правоохоронних органів та службовців у цих органах. З-поміж вказаних законодавчих актів слід виокремити такі:

а) Закон «Про організацію та функціонування поліції Румунії» [914], де зазначено, що поліція входить до складу МВС та є спеціалізованою установою держави, яка здійснює повноваження щодо захисту основних прав і свобод людини, приватної та публічної власності, запобігання та виявлення злочинів, дотримання громадського порядку та спокою відповідно до закону. Причому в ст. 2 цього Закону зауважено, що діяльність румунської поліції становить спеціалізовану публічну службу (*serviciu public specializat*) і здійснюється в інтересах людини, громади, а також на підтримку державних установ, виключно відповідно до закону;

б) Закон «Про статус поліцейського» [915], у якому поліцейського визначено як «цивільного публічного службовця (*funcţionar public civil*), що є озброєним, одягненим у форму та який здійснює повноваження, встановлені законом для румунської поліції як спеціалізованої державної установи». У ст. 2 цього Закону зазначено, що поліцейський наділяється повноваженнями здійснювати державну владу під час та у зв’язку з виконанням службових обов’язків.

Водночас підзаконні акти, які врегульовують публічну службу в правоохоронній сфері Румунії, можна поділити на такі дві групи документів: 1) урядові постанови, що врегульовують питання організації та функціонування МВС Румунії [912], а також питання діяльності персоналу в межах організаційної

структури цього міністерства [916]; 2) надзвичайні накази, якими затверджуються, зокрема: спеціальне положення, що врегульовує внутрішній порядок функціонування в МВС Румунії [906]; правовий статус прикордонної поліції Румунії [913], Головного управління боротьби з корупцією [911] тощо.

З огляду на досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері Угорщини, Республіки Казахстан та Киргизької Республіки, можемо дійти висновку про необхідність створення та прийняття в нашій державі спеціального законодавчого акта, що визначав би правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері України, а також містив би правові та організаційні засади організації, порядку й умов її функціонування. У цьому контексті доцільно розробити та прийняти Закон України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», у якому, зважаючи на досвід вказаних держав, доцільно:

1) закріпити легальні дефініції низки термінів, що використовуються в теорії та практиці діяльності публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави;

2) визначити структуру системи публічної служби в правоохоронній сфері, а також окреслити основні засадничі ідеї, на яких ця служба має вибудовувати свою діяльність, зокрема закріпити обсяг універсальних повноважень кадрової служби в органах публічної служби в правоохоронній сфері;

3) визначити правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідних службовців, а саме: універсальні для них вимоги щодо обсягу адміністративно-правової правосуб’єктності; права й обов’язки цих службовців; особливості юридичної відповідальності цих службовців;

4) окреслити загальні засади вступу на публічну службу в органи публічної служби в правоохоронній сфері, універсальні основи проходження та припинення цієї служби;

5) передбачити загальні стандарти, що визначають підстави, умови та порядок настання юридичної відповідальності публічних службовців у відповідній сфері.

Результати аналізу спеціальних законів РК та КР про публічну службу в правоохоронній сфері дає змогу констатувати, що основним їх недоліком є наявність низки норм (наприклад, про відпустки), які невиправдано закріплені на рівні цих законодавчих актів. Вказане зумовлено тим, що частина відповідних норм є практично дослівним відтворенням трудового законодавства (показовим у цьому контексті є адміністративно-правове регулювання публічної служби в правоохоронній сфері Молдови). Водночас вивчення Закону Угорщини «Про службу професійного персоналу правоохоронних органів» дає підстави стверджувати, що в ньому міститься низка положень, які дублюють норми трудового законодавства, а також загальні норми законодавства про публічну службу Угорщини.

Зазначена практика адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронних органах є доцільною та водночас та шкідливою, адже в такому разі відбувається так звана «інфляція законодавця», котру в наукових розробках учені називають особливою загрозою для безпеки держави. Зокрема, вчені наголошують, що «некритична, а іноді – відверто безглузда зміна законодавства, що обумовлює критичне збільшення кількості норм законодавства, спричиняє невизначеність соціального життя та його юридичних наслідків, знецінює принцип законності, загрожує пануванню права тощо». Саме тому провокування «інфляції законодавства», на думку вчених, «може використовуватись також як ефективна зброя для деструкції держав шляхом привнесення хаосу в соціальне життя громадян, зниження довіри до інститутів влади та поваги до закону» [172, с. 8–9].

Тобто в процесі створення спеціального законодавчого акта про публічну службу в правоохоронній сфері України необхідно:

1) закріпити лише ті норми, які не будуть дублювати наявні норми чинного законодавства, а відображатимуть особливості їх дії у відповідних умовах;

2) розробити зміни до наявних «статутних» законодавчих актів, що передбачатиме зменшення кількості універсальних норм, які дублюватимуть відповідні норми спеціального законодавчого акта про публічну службу в правоохоронній сфері.

4.2. Напрями вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України

Особливою якістю фактичного вияву дійсності є мінливість [196, с. 133], адже світ з усіма об'єктами та процесами в ньому перебуває в постійному розвитку чи регресі, що можуть бути як лінійними, так і циклічними процесами. У цьому контексті слід погодитись з українським науковцем О. А. Яковлєвим, котрий зазначає, що теза про те, що все у світі повсякчас змінюється, а «несподівані зміни сприймаються людиною як негативні наслідки мінливості», може слугувати підґрунтям й для тези про те, що «змінюється також і правове регулювання, зокрема на підставі зміни умов об'єктивної дійсності». У межах цієї логіки вітчизняні науковці формулюють перспективну концепцію «динамізму правового регулювання у сфері праці» [880, с. 245, 247], що є досить цікавою теоретичною конструкцією, якою окреслюється відповідний соціально-правовий феномен, наявний у юридичній дійсності, – змінюваність юридичної науки, законодавства та суспільних відносин, які врегульовуються правом. Зазначимо, що ця концепція може бути адаптована також до особливостей науки адміністративного права, адже загалом зауваження українських учених щодо мінливості права та правового регулювання є слушними й стосовно адміністративного правового регулювання, а також щодо еволюції наукової думки юристів-адміністративістів. Причому, з огляду на те, що ми досліджуємо

особливості правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері, доцільно сформулювати концепцію *динамізму адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері*. Вказаним феноменом слід вважати: 1) рухливість (за формою та/або змістом) системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що визначає правовий статус публічної служби у відповідній сфері, особливості її організації та діяльності; 2) швидкий розвиток системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що сукупно пояснюється динамізмом відносин, які становлять предмет адміністративного права, та мінливістю сукупності чинників, що впливають на ці правовідносини (зокрема, трансформація загроз правам і законним інтересам людини та громадянина, суспільства й держави).

Таким чином, з огляду на концепцію динамізму адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України, цілком закономірним явищем є здійснення адміністративно-правових реформ у правоохоронній сфері. Причому відповідний динамізм, як ми вже зазначали, не повинен спричинити так званої інфляції законодавства. У цьому контексті слід погодитись із вченими, котрі констатують, що «сучасне законодавство в більшості держав світу змінюється без належного управління», що «досить часто безпосередньо стосується також і таких важливих питань, як приведення правового регулювання у відповідність до вимог часу, адже постійне “вдосконалення” будь-якого законодавчого акта, спрямоване на приведення його у відповідність до вимог часу шляхом продукування нового масиву положень законодавства (зокрема, підзаконних актів), здатне спричинити інфляцію відповідного законодавчого акта, що є неприпустимим» [172, с. 7–8]. Особливим чином вказане стосується випадків, коли фактичні умови дійсності вимагають швидких змін у правовому регулюванні, а також у періоди, коли держава змінює

вектори свого державотворення, стикаючись з новими викликами для належного досягнення мети реалізації правоохоронної функції. Крім того, з огляду на те, що динамізм адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері може відбуватись як формально, так і змістовно, ті чи інші реформи у відповідній сфері не завжди здатні досягати необхідного результату (причому особливістю адміністративно-правових перетворень у сфері правоохорони загалом є те, що результат цих перетворень зазвичай не є автоматичним, швидким) [356].

Зокрема, ще 2014 року український юрист-адміністративіст О. Ю. Муравенко зазначав, що реформи, які впроваджувались на той час у правоохоронній сфері Україні, «переважно, спрямовуються на адаптування національного законодавства до європейських стандартів». Вчений наголошував, що «актуалізує цей процес поглиблена інтеграція нашої держави до Євросоюзу шляхом підписання Договору про асоціацію (однією з вимог до підписання якої є вдосконалення законодавства про суди та прокуратуру)» [503, с. 4]. Подібної думки доходить український юрист-адміністративіст С. Г. Братель, наголошуючи на тому, що «європеїзація суспільства, прагнення інтеграції в європейський простір, захист прав, свобод громадян, демократизація зумовлюють необхідність побудови якісно нової моделі правоохоронних органів, які відіграють визначальну роль у захисті прав і свобод людини та громадянина» [118, с. 54]. Причому, з огляду на висновки, отримані в попередньому підрозділі дослідження, можемо дійти висновку, що європеїзація національного адміністративного законодавства не є автоматичним вирішенням проблем в Україні, передусім – у сфері правоохорони. Проте, шлях державотворення та упорядкування адміністративно-правової системи, переосмислення науки адміністративного права України в т. зв. «європейському напрямку» дозволить намітити «орієнтири», до якого ми можемо прагнути в своєму розвитку (особливо, якщо зводити процес «європеїзації» саме, як

приведення засад організації та діяльності публічної служби в правоохоронній сфері України до відповідних європейських стандартів). Крім того, в цих питаннях слід також враховувати й проблеми функціонування публічної служби в правоохоронній сфері, які були виявлені в межах цього дослідження.

З огляду на вказане можемо виокремити такі основні напрями подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави:

1. *Напрям підвищення авторитету публічної служби в правоохоронній сфері та мінімізації толерантності до корупції в правоохоронних органах України*. З моменту здобуття незалежності нашої держави в ній відбувались активні процеси перерозподілу майна, сфер впливу, що обумовило ситуацію, у якій почав стрімко розвиватись злочинний світ [343; 347; 369; 372; 901], котрий задля забезпечення свого існування та розвитку почав проникати в органи влади, зокрема до правоохоронних органів, культивуючи корупцію в правоохоронній системі та в системі публічної адміністрації загалом, а отже, недовіру суспільства до держави та публічних службовців у правоохоронній сфері.

Саме тому на сьогодні в Україні, як слушно зазначає С. Г. Братель, спостерігається високий рівень корупції «в усіх ешелонах влади, зокрема в правоохоронній сфері», що свідчить про «недосконаліть і неефективність функціонування цих органів». «Телефонне право», лобізм інтересів, порушення Європейської конвенції з прав людини, низький професійний рівень засвідчують нагальність негайної розробки державної політики щодо реформування, вдосконалення та оптимізації правоохоронних органів [118, с. 54]. Додатково актуалізує цю проблему й те, що в нашій державі спостерігається «зниження авторитету і соціального престижу державної служби в правоохоронних органах». Так, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та Ю. Р. Лозинський зазначають, що численні скарги громадян на діяльність правоохоронних органів під час розгляду конкретних адміністративних справ і кримінальних проваджень, дані про звернення до правозахисних організацій та міжнародних судових органів,

результати опитувань населення передбачають проведення повномасштабної реформи системи державної служби в правоохоронних органах з метою формування її нової моделі, що відповідає, з одного боку, очікуванням держави та суспільства, а з іншого – вимогам європейських стандартів і правил у сфері підтримання правопорядку [318, с. 290]. Недостатня соціальна ефективність публічної служби в правоохоронних органах, безперечно, вказує на те, що правоохоронні органи виявляються не достатньою мірою спроможними виконувати покладені на них завдання (на це також впливає недостатній рівень реалізації принципу законності в державі загалом [502, с. 380]).

Причому найбільш небезпечною в окресленому питані є проблема толерантності публічних службовців у правоохоронній сфері України до корупції, мінімізації якої сприяє реформа правоохоронних органів нашої держави. Зокрема, український юрист-адміністративіст Ю. О. Коваленко зазначає, що корупція в правоохоронних органах України є однією з найбільших загроз для економічного та культурного розвитку українського народу, а також для існуючого правопорядку. У вказаному контексті корумпованість цих державних органів і неналежна протидія поширенню в них корупції – це нагальна проблема для національної безпеки держави, розв’язання якої є одним з найважливіших сьогочасних завдань України (більш детально це питання досліджувалось й на монографічному рівні [370; 371]). Крім того, як зазначає вчений, проблематика протидії корупції в правоохоронних органах є важливим питанням досягнення європейського майбутнього України, що випливає з низки положень Угоди про асоціацію між нашою державою, з одного боку, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого [315, с. 6]. У цьому контексті слід мати на увазі, що поняття «корупція», сутність якого ще нещодавно зводилось до поняття «хабарництво», сучасні дослідники розуміють як девіантне (у юридичному та/або соціальному контексті) діяння, «здійснюване щоразу, коли людина, маючи владу та володіючи реальним

впливом (як наслідок займаної нею посади в публічній або муніципальній службі або ж виконання особливої ролі в житті суспільства), зловживає цією владою та впливом в обмін на предмети та/або послуги, що задовольняють її приватний інтерес або ж інтерес окремих груп людей, які перебувають під її неправомірним заступництвом». Саме тому одним із найнегативніших наслідків корупції в державі є те, що нею уражені власне органи, які повинні запобігати її поширенню [174, с. 188], адже основна небезпека вказаного феномену «полягає в тому, що вона “перероджує” державний апарат, призводить до незворотних змін, які можна подолати лише радикальними методами» [820, с. 129]. Отже, небезпечність збільшення толерантності до корупції публічних службовців у правоохоронній сфері України випливає з того, що корумповані службовці починають діяти у власних інтересах (чи інтересах третіх осіб), використовуючи всі адміністративні можливості, які їм надає держава для попередження та протидії порушенням правопорядку.

2. *Напрям системного вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері України*. Чергова реформа публічної служби у сфері правоохорони 2019 року дала змогу розв’язати окремі проблеми здійснення кадрових процедур у відповідних органах публічної служби, зокрема оптимізувати структуру цих органів. Водночас зазначені перетворення зумовили появу низки нових проблем у відповідному напрямі. Крім того, донині адміністративно-правові реформи в правоохоронній сфері не змогли задовольнити потреби впровадження концепції публічної служби в правоохоронній сфері, у межах якої правоохоронні функції здійснюють (як основні, визначальні для суб’єкта) не лише державні правоохоронні органи, а й правоохоронні органи місцевого самоврядування.

3. *Напрям системної оптимізації механізмів управління публічною службою та її координації в правоохоронній сфері України*. На сьогодні відбувається переосмислення адміністративного права в контексті трансформації феноменів

«державне управління», «управління на рівні місцевого самоврядування» («публічне управління» загалом) у напрямі побудови цілісної концепції «публічного адміністрування» (вона закріплена в європейському праві, проте донині відсутнє усталене на рівні держав-членів ЄС розуміння цього явища), що охоплює державне управління, змінюючи його концептуальну сутність. Відповідний процес повинен відбуватись також і в контексті реформи управління публічною службою в правоохоронній сфері (у цьому контексті важливим орієнтиром може бути досвід Угорщини). Питання управління публічною службою в правоохоронній сфері нашої держави тісно пов'язане з координацією цієї діяльності. Його доцільно вирішити на інституційному рівні шляхом створення відповідного координаційного центру правоохоронних органів і структурних підрозділів у правоохоронних органах, що взаємодіють з цим центром.

4. *Напрям системної оптимізації механізму контролю публічної служби в правоохоронній сфері України*. Як свідчить практика, особливою проблемою належного функціонування держави у сфері правоохорони є здійснення неналежного (без належної системності, вичерпності, оперативності, актуальності тощо) контролю за публічною службою в правоохоронній сфері України, яке сьогодні має розвиватись не лише в напрямі діяльності наглядових органів, а й шляхом удосконалення наступних можливостей контролю публічної служби в правоохоронній сфері України: оцінювання професійної діяльності публічних службовців; антикорупційного контролю публічної служби в правоохоронній сфері; громадського контролю публічної служби в правоохоронній сфері.

Усі ці та інші напрями подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері України, на нашу думку, можна реалізувати в контексті таких шляхів удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері:

1. *Створення та затвердження Концепції оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України з 2020-го до 2025 року, а також Програми дій щодо реалізації відповідної Концепції*. У пропонованій концепції повинні відображатись вказані напрями подальшого здійснення реформи, а саме: 1) зменшення толерантності до корупції в цій публічній службі; 2) системне вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері; 3) системна оптимізація механізмів управління, контролю та координації публічною службою у правоохоронній сфері.

2. *Створення та прийняття окремого законодавчого акта, що врегульовує діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України*. Прийняття цього акта, а саме як Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», сприятиме подальшому вдосконаленню адміністративно-правового регулювання публічною службою в правоохоронній сфері, до яких, як ми вже встановили, віднесено досить значну кількість суб'єктів публічної адміністрації України (не лише в контексті широкого підходу до розуміння публічної служби в правоохоронній сфері).

Зокрема, як слушно зазначають учені, наявні труднощі у формуванні універсальної теорії публічної служби в правоохоронній сфері зумовлені відсутністю належної структурованості цих органів. Причому практичні труднощі у визначенні кола суб'єктів, які підпадають під визначення «правоохоронної служби», на думку окремих вчених, передусім пов'язані з відсутністю окремого законодавчого акта про правоохоронну службу [730, с. 82]. Водночас однією з основних проблем створення відповідного закону є багатоаспектність напрямів діяльності різних органів та установ, які можна було б окреслити поняттям «публічна служба в правоохоронній сфері» чи «правоохоронна служба». Дійсно, «аналіз напрямків діяльності різних правоохоронних органів формально дозволяє виділити з правоохоронної служби низку самостійних різновидів, наприклад наглядову, виконавчу тощо» [50, с.

135]. Водночас необхідно зважати на те, що всі ці органи публічної служби, попри їх значну кількість, різноманіття виконуваних ними завдань і функцій, характеризуються певними загальними для них ознаками (виокремленню та систематизації цих ознак нами присвячений підрозділ 1.2 цього дослідження), виконують конкретні спільні завдання та функції, ґрунтуючись на певних засадничих ідеях діяльності (орієнтиром для цього є результати дослідження, здійсненого нами в підрозділах 1.3 та 1.4 цієї наукової праці). Крім того, усі ці органи публічної служби за своєю природою є органічною частиною структури системи органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Усе це дає змогу констатувати, що в Україні наразі можливо та доцільно створити та прийняти спеціальний законодавчий акт про публічну службу в правоохоронній сфері (за прикладом Угорщини, Республіки Казахстан та Киргизької Республіки). Крім того, у подальшому доцільно відповідний законодавчий акт трансформувати в складову кодифікованого акта про суб'єкти публічної адміністрації (цей законодавчий акт доцільно розробити в межах тієї моделі, що використана в Угорщині), розробка та прийняття якого знаходиться на порядку денному становлення в нашій державі європеїзованого публічного адміністрування.

У межах цього підрозділу нашого дослідження слід звернути увагу на формулювання пропозиції стосовно створення проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України». Причому в процесі вирішення цього питання слід ураховувати напрацювання в напрямі вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, українських вчених (зокрема, М. В. Калатур у дисертаційному дослідженні формулює цілком слушні пропозиції стосовно створення проекту Закону України «Про правоохоронні органи України» [282, с. 418–422]), положення Європейського кодексу поліцейської етики, а також розглянутий досвід створення відповідних законодавчих актів в Угорщині, РК і

КР. У цьому контексті пропонований нами проект Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» має складатись з преамбули та 14 розділів, які викладені у Додатку 4. Між тим, з огляду на особливості сфери, що має регулювати відповідний проект законодавчого акту, викладемо у цьому підрозділі дисертації окремі зауваження та обґрунтування щодо змісту окремих розділів законопроекту (розділів 1–3 і 7).

Розділ 1 «Загальні положення». У межах цього розділу пропонованого законопроекту доцільно врегулювати зокрема такі питання:

1) окреслити загальну сутність публічної служби в правоохоронній сфері. У загальних положеннях пропонованого законодавчого акта доцільно окреслити сутність поняття «публічна служба в правоохоронній сфері», передусім шляхом закріплення в тексті документа норми «Публічна служба в правоохоронній сфері». Запропоноване нами «модельне» формулювання дозволить охопити не лише публічну службу у сфері правоохорони у вигляді державної служби в правоохоронних органах (яка на сьогодні існує лише в такій формі), а й публічну службу в муніципальних органах правопорядку (муніципальній поліції), утворення та початок функціонування якої очікується в перспективі здійснення подальшої реформи правоохоронної системи нашої держави та реформи децентралізації;

2) забезпечити нормативну юридичну визначеність основних термінів, що використовуються в цьому законодавчому акті. У статті 2 пропонованого проекту законодавчого акта «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» доцільно надати легальне визначення важливим поняттям, які використовуються в теорії та практиці функціонування розглядуваної публічної служби. Ураховуючи, що цей законодавчий акт має стати загальним, визначення термінів, що вживаються у ньому та дублюються у спеціальних законодавчих актах (якщо цього не потребує специфіка регулювання діяльності конкретних

органів публічної служби у правоохоронній сфері), повинні бути виключені у спеціальних законодавчих актах;

3) уточнити правову основу фундаментальних засад публічної служби в правоохоронній сфері, а також сфери дії спеціального Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України». Передусім доцільно окреслити правову базу публічної служби в розглядуваній сфері, зокрема шляхом закріплення в тексті пропонованого законопроекту ст. 3 «Правова основа діяльності публічної служби в правоохоронній сфері України». Відповідна норма також має бути відображена в законодавстві про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно доповнити статтю 5 Закону України «Про державну службу» частиною 5 такого змісту: «*Особливості правового регулювання державної служби в правоохоронній сфері визначаються законодавством про публічну службу в правоохоронній сфері*».

Розділ 2 «Правовий статус публічного службовця в правоохоронній сфері України». У цьому розділі проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» доцільно окреслити загальні аспекти правового становища публічного службовця у сфері правоохорони, передусім: особливий професійний характер діяльності цих службовців, що обумовлює специфіку їхнього правового статусу; права й обов'язки службовця, особливості його завдань, компетенції, функцій і відповідальності. У цій структурній частині законопроекту буде врегульовано такі питання:

1) загальні питання правового статусу розглядуваних публічних службовців, зокрема у ст. 6 «Публічний службовець у правоохоронній сфері України»;

2) особливості професійного характеру діяльності публічних службовців у сфері правоохорони, що обумовлюють специфіку правового статусу цих службовців. Український вчений М. В. Панченко, розглядаючи особливості так званого службово-трудового аспекту професійної діяльності державних службовців у сфері правоохорони, констатує, що на відміну від інших

держслужбовців, службова діяльність службовців в означеній сфері пов’язана з попередженням та протидією протиправним діянням проти прав, свобод і законних інтересів людей, груп людей, суспільства та держави, а отже, професійна діяльність вказаних суб’єктів безпосередньо пов’язана з численними ризиками для їхнього життя та здоров’я. Тому вчений доходить думки, що службово-трудова діяльність цих держслужбовців не може вважатись «гідною» у «загальному трудоправовому сенсі» [552]. Водночас, з огляду на важливість праці цих держслужбовців і значущість правоохорони, М. В. Панченко наголошує на потребі надання таким держслужбовцям комплексу прав, які могли б «мінімізувати негативний вплив праці держслужбовців правоохоронних органів на їх життя, здоров’я, інші права та законні інтереси» [553, с. 315]. Тобто в пропонованому законопроекті «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» у частині визначення правового статусу відповідних публічних службовців необхідно не лише відобразити особливості їх професійної діяльності, що позначаються на їх правовому становищі (обумовлюють відповідне правове становище), а й закріпити норми про загальні й особливі компенсаторні права цих службовців, що становлять їх правовий статус та обумовлені завданнями та функціями, які вони здійснюють, а також численними ризиками для їхнього життя і здоров’я (їхніх близьких осіб). Таким чином, у проекті Закону України слід передбачити такі статті: «Особливий професійний характер діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері України», «Права публічного службовця у правоохоронній сфері України». Також у межах структурної частини пропонованого законопроекту «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» слід закріпити основні обов’язки відповідних публічних службовців, адже ці обов’язки є частиною їх правового статусу та визначають сутність їх особливої службової діяльності. Зважаючи на це, у тексті проекту Закону доцільно передбачити статтю 9 «Обов’язки публічного службовця у правоохоронній сфері України».

Характер та обсяг пропонованих обов’язків публічних службовців у правоохоронній сфері обумовлює потребу в окремому регулюванні, з одного боку, обмежень прав і свобод, заборон, що накладаються на відповідних публічних службовців, а з іншого – особливих правових і соціальних гарантій, які врівноважували би відповідні обмеження. З огляду на це, доцільно в пропонованому законопроекті закріпити статтю 10 «Обмеження деяких прав і свобод публічного службовця у правоохоронній сфері.

Що ж стосується гарантій, які врівноважували би окреслені обмеження, то ці гарантії, будучи частиною правового статусу досліджуваних публічних службовців, випливають з їх прав, мети і завдань їх діяльності й мають бути відображені в загальному вигляді в статті 11 «Основні гарантії публічних службовців в правоохоронній сфері» пропонованого проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» в межах викладення таких частин цієї статті:

а) правовий захист від протиправного впливу з боку держави, керівників, колег та інших осіб. Особливості службової діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері, як ми вже зазначали, змінюють їх (також тією чи іншою мірою й членів їхніх родин) умови життєдіяльності, у результаті чого вони перебувають під численними ризиками здійснення щодо них неправомірного впливу (з метою використання їх службових можливостей), а особливо тоді, коли ці службовці (члени їх родин) знаходяться в уразливому правовому стані (наприклад, є затриманими);

б) використання найменування та ознак належності до публічної служби в правоохоронній сфері особами, які не є публічними службовцями у відповідній сфері;

в) захист публічних службовців у правоохоронній сфері, що повідомляють про корупцію на службі та про інші правопорушення, злочини, що вчиняються на службі.

Розділ 3 «Управління публічною службою в правоохоронній сфері». Цей розділ пропонованого законопроекту повинен врегулювати питання унормування діяльності служби управління персоналом органів публічної служби в правоохоронній сфері. На сьогоднішній день в різних органах публічної служби розглядуваної сфери створені та функціонують власні служби управління персоналом, що у загальних рисах відповідають стандартам модельної служби управління персоналом (ця модель закріплена на рівні підзаконних актів, хоча основні засади організації та діяльності цих служб доцільно закріпити на рівні пропонованого законопроекту). При цьому, з огляду на те, що в практичній дійсності ця типова модель не може існувати в загальному вигляді абсолютно у всіх суб'єктах публічної адміністрації (навіть в межах однієї сфери), в процесі створення та еволюції цих служб, вони починають набувати низки особливих рис, які задовольняють особливі кадрові потреби у функціонуванні відповідних органів публічної служби. Разом із тим, переваги організації та функціонування цих служби, а також досвід вирішення проблем діяльності цих служб, як правило, не становлять собою задокументований досвід, зведений до відповідних методичних рекомендацій відповідного органу стосовно організації та функціонування зазначеної служби, які можуть бути використані (адаптовані) іншим органом публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави.

Крім того, слід констатувати, що не завжди у практичній дійсності в правоохоронних органах належним чином використовується потенціал цих служб управління персоналом для створення сприятливого морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу, від наявності якого безпосередньо залежить ефективність діяльності публічних службовців та персоналу цього органу загалом. Особливим чином вказане стосується випадків зловживань публічними службовцями своїми правами у міжслужбових відносинах, а також випадків булінгу, сексуальних домагань на службі тощо. Відтак, у проекті Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері

України» доцільно закріпити статтю «Служба управління персоналом органу публічної служби в правоохоронній сфері».

Розділ 7 «Службова дисципліна та морально-психологічний клімат в органі публічної служби в правоохоронній сфері». Цей розділ пропонованого законопроекту повинен врегулювати наступні питання:

1) окреслити загальну сутність службової дисципліни в органі публічної служби у правоохоронній сфері (як адміністративно-правового режиму). У цьому контексті доцільно закріпити статтю «Службова дисципліна в органах публічної служби у правоохоронній сфері України», яка (та подальші пропоновані у цьому підрозділі дослідження норми) повинна обумовити зміни й в чинному законодавстві, наприклад, в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України. Зокрема, в цьому Статуті необхідно викласти ст. 1 у наступній редакції: *«Службова дисципліна та шляхи її досягнення у цьому Статуті розуміються у сенсі статті 24 Закону України "Про публічну службу в правоохоронній сфері України»*.

2) конкретизувати норму поведінки публічного службовця у правовій сфері у межах адміністративно-правового режиму службової дисципліни та в контексті забезпечення іміджу публічної служби, авторитету органу публічної служби та держави. Як ми вже зазначали та в чому ми переконались на досвіді правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері зарубіжних держав, забезпечення авторитету та престижу органів публічної служби у відповідній сфері та служби у цій сфері можливо досягнути лише на підставі адміністративно-правового врегулювання проблемних питань, що виникають у випадках, коли підривається відповідний авторитет і престиж суб'єкта публічної адміністрації. Зважаючи на це, вважаємо, що розділ «Службова дисципліна та морально-психологічний клімат в органі публічної служби в правоохоронній сфері» пропонованого проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» повинен містити статтю «Забезпечення

авторитету та престижу органу публічної служби в правоохоронній сфері України» наступного змісту. Пропонована норма законопроекту дозволить не лише захистити авторитет публічної служби в правоохоронній сфері від недобросовісних службовців, але й захистити честь і гідність службовців у сфері правоохорони, котрих опосередковано чи цілеспрямовано ганьблять в засобах масової інформації з метою підвищення їх лояльності до певних злочинних угруповань, які мають вплив на засоби масової інформації тощо;

3) окреслити загальну сутність морально-психологічного клімату в органі публічної служби в правоохоронній сфері, а саме шляхом закріплення у пропонованому законопроекті статті «Морально-психологічний клімат в органі публічної служби у правоохоронній сфері України». Крім того, вбачається доцільність у створенні та затвердженні безстрокової «*Концепції морально-психологічного клімату в публічній службі у правоохоронній сфері України*», що визначатиме основні шляхи досягнення та збереження належного рівня відповідного стану взаємодії у правоохоронних органах (здійснюватимуться на підставі програм дій, що оновлюватимуться кожні п’ять років та за потреби раніше), зокрема, здійснення спеціальних постійних і періодичних заходів досягнення належного рівня морально-психологічний клімату. Ці заходи можуть розроблятись Національною академією державного управління при Президентові України, спільно з вищими навчальними закладами МВС України та Тренінговим центром прокурорів України.

Отже, підводячи висновок, слід зауважити наступне: у процесі вдосконалення національного адміністративного законодавства, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України, необхідно звернути основну увагу на модернізацію регулювання правового статусу публічних службовців, публічної служби, а також дисципліни цих службовців. Це пояснюється пунктами 12, 18, 20 і 21 «Європейського кодексу поліцейської етики», а також тим фактом, що найбільш шкідливі феномени (адміністративно-правового та

кримінально-правового характеру), що шкодять належному функціонуванню органів публічної служби у досліджуваній сфері, обумовлюються не функціонуванням відповідного суб'єкта публічної адміністрації як такого, а за рахунок неналежної діяльності публічних службовців. Зокрема, корупція виникає та підтримується не у результаті корумпованості того чи іншого органу публічної влади, а, насамперед у результаті відсутності належного рівня дисципліни публічних службовців цього органу, що безпосередньо корумпують організацію цього органу та викривляють мету, завдання і функцій [174, с. 189, 191]. Тобто, особливим питанням організації належного, ефективного функціонування публічної служби в правоохоронній сфері є створення умов для того, щоби на службу в ці органи вступали добросовісні та професіональні, патріотичні кадри, які в процесі виконання своїх службових обов'язків будуть самовіддано служити людині і громадянину, суспільству та державі, не допускаючи поведінки, яка би ганьбила відповідний орган публічної служби та державу. Між тим, неналежна службова діяльність публічних службовців у сфері правоохорони, що унеможливлює нормальне функціонування органу публічної служби у відповідній сфері, а також знижує імідж публічної служби та принижує авторитет держави, не є лише наслідком зазначеного, але й неналежного рівня організації та управління в системі відповідних органів.

Це обумовлює необхідність нормативного вдосконалення комплексу організаційних й управлінських засад публічної служби у правоохоронній сфері України, зважаючи на досвід зарубіжних держав, враховуючи особливості національної системи публічної адміністрації загалом та органів публічної служби в правоохоронній сфері, зокрема.

Таким чином, процес вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України у своїх напрямах (головним чином, в контексті питання нормування організації та управління) виходить за межі пропонованого проекту Закону України «Про публічну службу

в правоохоронній сфері України».

1. Вдосконалення регулювання управління органами публічної служби в правоохоронній сфері. На сьогоднішній день центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління держслужбою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) є НАДС. Зважаючи на це, вбачаємо необхідність у модернізації Агентства наступним чином:

1) *перетворення НАДС на Національне агентство України з питань публічної служби (далі – НАПС)*. Зважаючи на назву цього центрального органу виконавчої влади, можемо дійти думки про те, що цей орган компетентний здійснювати відповідні функції лише відносно держслужби. Однак, до завдань НАДС відноситься також участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. У відповідності до цього завдання Нацагентство забезпечує: нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; погоджує, розроблені Мінсоцполітики, проекти нормативно-правових актів з питань умов і розмірів оплати праці працівників органів місцевого самоврядування; вносить в установленому порядку Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, що не визначені у Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад тощо. З огляду на це, вбачається доцільність у перейменуванні цього органу та у викладенні діючого Положення про Національне агентство України з питань державної служби у новій редакції (як *Положення про Національне агентство України з питань публічної служби*), в якій більш гармонічно будуть узгоджуватись завдання впливу Агентства на функціонування органів професійної публічної служби загалом. Ці зміни відображатимуть дійсний об’єм

правового статусу цього органу виконавчої влади (у відповідності до чинного законодавства України) та, таким чином, будуть належним підґрунтям для подальшої модернізації Агентства, яка сприятиме оптимізації управління органами публічної служби в правоохоронній сфері;

2) *нормативна оптимізація структури НАПС, що спрямована на створення в цьому органі Генерального департаменту контролю публічної служби у правоохоронній сфері*. Створення цього департаменту сприятиме: а) створенню спеціального загального контролю держави за функціонуванням публічної служби у відповідній сфері, як у формі державних органів, так і в перспективі – у формі муніципальної поліції; б) впровадженню загальних для органів публічної служби в правоохоронній сфері засад функціонування; в) оптимізації процесу реформи публічної служби у відповідній сфері тощо; г) забезпечення авторитету та престижу органу публічної служби в правоохоронній сфері, іміджу публічної служби за рахунок реалізації повноважень НАПС відносно усіх органів публічної служби у досліджуваній сфері.

2. Повноцінне впровадження теорії публічної служби у правоохоронній сфері України в чинному законодавстві шляхом створення недержавних правоохоронних органів на рівні місцевого самоврядування. Хоча структурована та узагальнена актуальна теорія публічної служби в правоохоронній сфері охоплює відповідну діяльність певних державних органів та органів місцевого самоврядування, у процесі написання цього науково дослідження наші висновки у переважній частині ґрунтувались на практиці організації та функціонування сучасних правоохоронних органів, які є державними органами. Вказане пояснюється тим, що по сьогоднішній день, на що нами вже неодноразово зверталась увага, не створено муніципальної поліції.

Український юрист-адміністративіст А. Є. Крищенко зазначає, що в нашій державі правоохоронна система вибудована на принципах централізації, власне, так само, як і «в більшості унітарних держав з континентальною моделлю

організації влади та управління». Попри це, «останніми роками все частіше обговорюють ідеї самоврядування і створення муніципальної поліції, що вимагає від Нацполіції певних змін, вектором яких можуть бути демілітаризація деполітизація та децентралізація» [416, с. 159]. Висловлюємо солідарність з тими вченими, котрі відстоюють думку про те, що в структурі публічної служби у правоохоронній сфері повинні існувати також публічні службовці муніципальної поліції. Це обумовлено не лише логічністю юридичного конструкту «публічна служба», що нами був окреслений у підрозділі 1.1 цього наукового дослідження, але й очевидною соціально-правовою значимістю муніципальної поліції для розбудови правової і демократичної держави (правоохоронного органу, максимально наближеного до місцевого населення).

Крім того, зазначимо, що в багатьох держава-членах ЄС та в низці пострадянських держав вже створена та функціонує муніципальна поліція, тобто поліцейські формування, що є підлеглими, підзвітними органам місцевого самоврядування й фінансуються за рахунок місцевого бюджету [539, с. 91–95]. Однак, врахування цього зарубіжного досвіду, як вже нами зазначалось, повинно здійснюватися з урахуванням особливостей функціонування національної системи органів публічної служби у правоохоронній сфері. Зокрема, А. І. Білас зазначає, що в країнах розвинутої, сталої демократії (зокрема, у Франції, Великобританії, ФРН та інших державах) «принципи роботи поліції складалися та розвивалися в умовах економічного та політичного лібералізму, особливої уваги до захисту прав особи та застосування принципу консенсусу при розв’язанні соціальних конфліктів». При цьому у більшості з цих країн «поліцейські системи створювалися знизу, з наступною націоналізацією поліцейських формувань, які належали громадам. Одночасно створювалися й нові муніципальні органи поліції, насамперед там, де місцеві жителі висловлювали невдоволення діяльністю територіальних органів національної поліції з підтримання правопорядку та добровільно погоджувалися утримувати

власні поліцейські сили» [88, с. 163]. У свою чергу український юрист-адміністративіст Ю. М. Топчій констатує, що на сьогодні правовий статус муніципальних формувань, «покликаних на здійснення діяльності у цій сфері правовідносин, як правоохоронних органів місцевого самоврядування, знаходиться на етапі становлення та розвитку, що обумовлює істотні впливи на взаємовідносини з фізичними та юридичними особами, органами державної влади, а існування реальних правоохоронних проблем на муніципальному рівні вимагає рішучих як організаційних, так і правових рішень». Поряд із тим, аналізуючи національне законодавство європейських держав, а також доктринальні джерела у галузі досліджень зарубіжної (у тому числі європейської) поліцеїстики, вчений доходе думки про існування «різноманітних моделей управління органами охорони правопорядку на рівні місцевого самоврядування», які в теоретичних напрацюваннях вчених за специфічними ознаками об’єднують на три основні групи: а) централізована, модель яка «притаманна для держав з унітарним устроєм з континентальною моделлю організації публічної влади, де муніципальні підрозділи поліції більше підпорядковуються вищим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування» (наприклад, Французька Республіка); б) напівцентралізована (відносно децентралізована) модель, котра «передбачає певну самостійність місцевих поліцейських органів, а центральна влада лише здійснює контроль за їхньою діяльністю» (зокрема, Федеративна Республіка Німеччини); в) децентралізована модель, яка «характерна для держав з федеративною формою устрою, і яка не передбачає центрального органу виконавчої влади, у якій муніципальні органи правопорядку повністю автономні» (приміром, Італійська Республіка, Республіка Польща). Таким чином, «муніципальні правоохоронні органи держав Європи не мають єдиного стандарту в своїй інституційній організації, у переважній більшості вони створюються як поліцейські інститути, що знаходяться в системі органів муніципального управління та є частиною комунальних служб і орієнтовані у

своїй діяльності на попередження правопорушень та партнерські відносини з територіальною громадою» [781, с. 158–159, 193].

Таким чином, орієнтуючись на сформовані в державах-членах ЄС, в Україні слід створити органи правопорядку на рівні місцевого самоврядування. У цьому напрямку слід розробити та затвердити концепцію та стратегію створення відповідного суб'єкта публічної адміністрації, а також створити спеціальний закон про муніципальну поліцію.

Підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що комплексне удосконалення управлінських, організаційних засад публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави повинно стосуватись не лише питань оптимізації форм кадрового забезпечення органів публічної служби у відповідній сфері, пропозиції з приводу чого нами окреслювались у розділі 3 дисертації, але й низки інших засадничих питань, вирішення яких обумовить належне функціонування публічної служби у вказаній сфері.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зауважити, що в межах реформи суб'єктів публічної адміністрації у сфері правоохорони доцільно розробити та прийняти спеціальний законодавчий акт про публічну службу в правоохоронній сфері. Попри усталену думку, що створення, прийняття та реалізація цього законодавчого акта не є практично можливою, слід констатувати, що досвід зарубіжних держав дозволяє дійти протилежної думки стосовно цієї проблеми. Крім того, цілком очевидно, що створення та прийняття пропонованого законопроекту дозволить впровадити в правоохоронній сфері загальні адміністративно-правові засади організації та функціонування відповідних органів публічної служби, сприятиме їх взаємодії та координації, встановленню сучасного ефективного контролю за їх діяльністю. Таким чином, створення та прийняття пропонованого законопроекту дозволить знизити рівень толерантності до корупції в правоохоронних органах, а також посилить їх потенціал у запобіганні та протидії актуальним загрозам правам і законним

інтересам людини, громадянина, суспільства й держави. Однак, слід мати на увазі, що створення пропонованого законопроекту не є єдиним напрямом вдосконалення чинного адміністративного законодавства (у частині, яка регламентує функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України), хоча зміст законопроекту охоплює низку напрямів нормативної оптимізації функціонування цієї служби. Саме тому, особливими напрямами вдосконалення адміністративного законодавства є також ті, що стосуються інституційних перетворень суб'єктів публічної адміністрації. Головним чином, вбачається доцільність у створенні та прийнятті закону України про муніципальну поліцію (таким чином, буде в повній мірі впроваджена сучасна теорія публічної служби у сфері правоохорони, викладена нами у розділі 1 дисертації), а також модернізація правового статусу та структури НАДС. Зокрема, НАДС доцільно перетворити на НАПС (таким чином, назва цього органу буде відповідати його компетенції), а в структурі цього органу створити Генеральний департамент контролю публічної служби у правоохоронній сфері.

Висновки до четверього розділу

1. Процес запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері, повинен здійснюватися з ураховуванням: 1) розбіжностей в усталених системах органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (зокрема, юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав; 2) дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі; 3) обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого

досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду.

2. Слід враховувати, що на рівні Європейського Союзу по сьогодні не створено «європейської моделі публічної служби в правоохоронній сфері», адже в кожній державі-члені Союзу: 1) існує власна модель цієї служби, заснована на усталених традиціях і юридичній культурі; 2) розроблено власну концептуальну модель правового статусу публічної служби в правоохоронній сфері та персоналу відповідних органів публічної служби; 3) сформульоване власне тлумачення феномена «публічна служба» (воно окреслюється різними термінами, від стандартизації яких вже відмовилась Європейська Комісія). Поряд із тим, існує умовна «загальна європейська модель» зазначеної публічної служби, котра відображає певну адміністративно-правову абстракцію – «ідеальний» орган публічної служби в правоохоронній сфері, що організований та функціонує на певних засадничих ідеях, спільних для публічної служби у сфері правоохорони всіх держав-членів ЄС. Утім, в практичній дійсності (зокрема, зважаючи на приклад Болгарії) публічні служби в правоохоронній сфері не всіх держав об'єктивно відповідають цим стандартам, становлячи таким чином загрозу, як для національної безпеки, так і для безпеки всього ЄС.

3. Ретельний аналіз нормативної бази адміністративно-правового регулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері в державах-членах ЄС та в пострадянських державах дозволяє констатувати, що за останні роки в окремих з цих держав окреслилась тенденція до систематизації правового регулювання відповідної публічної служби. З огляду на це, усі держави-члени ЄС та держави колишнього СРСР можемо поділити на такі дві групи держав:

1) держави, у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом, а особливості діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів закріплюються на рівні статутних законодавчих актів про відповідні правоохоронні органи. До групи цих держав на рівні ЄС слід віднести, зокрема, Угорську Республіку, у якій створено та діє

Закон УР «Про службу професійного персоналу правоохоронних органів» 2015 року, що складається з близько 400 статей, розміщених у межах 33 розділів, якими, зокрема: урегульовано сферу дії цього закону, розтлумачено основні терміни, уточнено юридичний характер службових відносин у сфері правоохорони; встановлені основні засади взаємодії публічних службовців, а також окреслено особливий характер службових відносин і перелік обмежень публічних службовців у правоохоронній сфері; визначено суб'єктів служби у сфері правоохорони; врегульовано питання виникнення службових відносин та можливостей членства й сумісної роботи службовця; визначено випадки зміни службових правовідносин; визначено особливі питання змісту виконання службових обов'язків службовцями правоохоронних органів, час виконання службових обов'язків і час відпочинку тощо.

До групи цих держав на рівні пострадянських країн слід віднести Республіку Казахстан та Киргизьку Республіку. У Казахстані наразі діє Закон «Про правоохоронну службу» 2011 року, який у межах 12 розділів урегульовує, зокрема: загальні засади діяльності публічної служби в правоохоронній сфері РК та дії відповідного закону; вступ на правоохоронну службу; різні правові становища співробітників; спеціальні звання (класні чини, кваліфікаційні класи); призначення на посаду, переміщення та висування по службі в правоохоронних органах; особливості атестації; режим службової дисципліни й особливості морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу; стандарти застосування співробітниками вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів і фізичної сили; особливості соціального захисту службовців та реалізацію ними права на відпустку; правила припинення служби в правоохоронних органах. У КР розроблено та з 2020 року набув чинності «Про проходження служби в правоохоронних органах Киргизької Республіки», що є практично ідентичний зазначеному законодавчому акту, який діє в РК.

2) держави, у яких публічна служба в правоохоронній сфері не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом. Наприклад, у Румунії нормативну базу адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері становлять законодавчі акти про поліцію (Закони «Про організацію та функціонування поліції Румунії» 2002 року, «Про статус поліцейського» 2002 року), а також підзаконні акти, передусім: урядові постанови, що врегульовують питання організації та функціонування МВС Румунії, а також питання діяльності персоналу в межах організаційної структури цього міністерства; надзвичайні накази, якими затверджуються, зокрема, спеціальні положення органів МВС Румунії. Водночас у Республіці Молдові нормативна база адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері може бути структурована в межах таких груп нормативно-правових актів: а) нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в загальному значенні (закони РМ «Про центральне спеціальне публічне управління» 2012 року та «Про місцеве публічне управління» 2006 року); нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в окремих правоохоронних органах (зокрема закони РМ «Про діяльність поліції та статус поліцейського» 2012 року, «Про Прикордонну поліцію» 2011 року, «Про державного службовця з особливим статусом Міністерства внутрішніх справ» 2016 року).

4. Досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері УР, РК і КР засвідчує необхідність створення та прийняття в нашій державі спеціального законодавчого акта, що визначав би правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері України, а також містив би правові та організаційні засади організації, порядку й умов функціонування публічної служби в правоохоронній сфері держави. Причому, зважаючи на переваги й недоліки створення відповідних законодавчих актів у розглядуваних державах, у процесі розроблення спеціального законодавчого акта про публічну

службу в правоохоронній сфері України необхідно: 1) закріпити виключно норми, котрі не будуть дублювати вже існуючі положення чинного законодавства, а відображатимуть особливості їх дії у відповідних умовах; 2) розробити зміни до наявних «статутних» законодавчих актів, результатом чого було би скорочення кількості універсальних норм, які дублювали би відповідні норми спеціального законодавчого акта про публічну службу в правоохоронній сфері.

5. Динамізм адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України – це: 1) рухливість (за формою та/або змістом) системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що визначає правовий статус публічної служби у відповідній сфері, особливості її організації та діяльності; 2) швидкий розвиток системи теорії публічної служби в правоохоронній сфері й окремих її елементів, норм адміністративного законодавства про публічну службу, що сукупно пояснюється динамізмом відносин, які становлять предмет адміністративного права, та мінливістю сукупності чинників, що впливають на ці правовідносини.

6. Основними напрямами подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері України є: 1) підвищення авторитету публічної служби в правоохоронній сфері та мінімізація толерантності корупції в правоохоронних органах; 2) системне вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері; 3) системна оптимізація механізмів управління публічною службою та її координації в правоохоронній сфері; 4) системна оптимізація механізму контролю публічної служби в правоохоронній сфері.

Ці та інші напрями подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері можливо реалізувати в межах таких напрямів удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері: створення та затвердження Концепції

оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України на 2020 – 2025 роки, а також Концепції кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій (проєкти розроблено автором); Концепції морально-психологічного клімату в публічній службі в правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій; нової редакції положення про Національне агентство державної служби, яке доцільно перетворити на Національне агентство України з питань публічної служби, передбачивши в його складі структурний підрозділ, який впливатиме на модернізацію органів публічної служби в правоохоронній сфері як цілісної структури; окремого законодавчого акта, що врегульовує діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, а саме Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України».

Розроблення проекту Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» доцільно здійснювати в межах тієї моделі, що використана в Угорщині. Пропонований законопроект має складатися з таких структурних частин: 1) преамбули; 2) розділів: «Загальні положення», «Правовий статус публічного службовця в правоохоронній сфері України», «Управління публічною службою в правоохоронній сфері», «Вступ на публічну службу в правоохоронній сфері», «Службова кар'єра публічного службовця в правоохоронній сфері», «Реалізація прав, виконання обов'язків та гарантії публічних службовців у правоохоронній сфері», «Службова дисципліна та морально-психологічний клімат в органі публічної служби в правоохоронній сфері», «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність публічних службовців у правоохоронній сфері», «Порядок застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, озброєння і бойової техніки», «Оцінювання діяльності органу публічної служби в правоохоронній сфері та публічних службовців», «Припинення публічної служби в органах публічної служби в правоохоронній сфері», «Фінансування органів публічної служби в правоохоронній сфері. Нагляд

і контроль за дотриманням законодавства України про публічну службу в правоохоронній сфері», «Координація публічної служби в правоохоронній сфері», «Прикінцеві та перехідні положення».

ВИСНОВКИ

У **дисертації** на підставі узагальнення концепцій вітчизняних й іноземних учених, законодавства та багаторічної правозастосовної практики розроблено наукові положення, отримано результати, що в сукупності спрямовані на розв'язання важливої наукової проблеми визначення адміністративно-правових засад інституту публічної служби в правоохоронній сфері України. Зазначене з урахуванням висновків і сформульованих рекомендацій дало змогу суттєво посилити теоретичне й прикладне значення роботи. З-поміж найважливіших положень слід виокремити такі:

1. *Публічною службою* в Україні слід вважати вид служби, що: безпосередньо об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (тобто публічних службовців); фінансується за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються або обираються; виявляється у виконанні та практичній реалізації функції публічного адміністрування. Публічна служба в Україні об'єктивується так: 1) державна служба, яка поділяється на: загальну державну службу (перелік органів, у яких проходять таку службу, закріплений у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу»); спеціальну державну службу (перелік органів закріплено в ч. 3 ст. 3 цього Закону); 2) служба в органах місцевого самоврядування, що поділяється на: службу в органах місцевого самоврядування загального режиму (в органах місцевого самоврядування сільського, селищного, міського, районного й обласного рівнів); службу в органах місцевого самоврядування спеціального (особливого) режиму (в органах місцевого самоврядування м. Києва та м. Севастополя, а також у військово-цивільних адміністраціях).

2. *Публічною службою в правоохоронній сфері України* вважають адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, які, перебуваючи на посадах у правоохоронних органах України, наділені певним обсягом адміністративної правосуб'єктності для реалізації в інтересах держави й суспільства завдань щодо належного функціонування цих суб'єктів та виконання покладених на них функцій на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Публічна служба в правоохоронній сфері України характеризується комплексом особливих ознак, які поділяються на такі дві групи: 1) загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері, тобто ознаки, що певною мірою притаманні різним видам публічної служби. Ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері України містить владні повноваження відповідно до комплексу правових принципів; є професійною діяльністю компетентних суб'єктів публічної адміністрації; поєднана з комплексом обмежень прав і свобод публічних службовців, що є гарантією належного виконання цими службовцями завдань та функцій; ґрунтується на засадах добровільності; фінансується за рахунок коштів державного бюджету; 2) особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України, до яких належать ознаки, обумовлені обставинами здійснення професіональної служби в правоохоронних органах і реалізацією функцій цих органів. Ці ознаки виявляються в тому, що публічна служба в правоохоронній сфері безпосередньо стосується правоохоронних органів – здійснюється переважно в органах, що уповноважуються законом для здійснення правоохоронної діяльності; переслідує особливу комплексну (безпосередню та похідну) правоохоронну мету; є переважно правозастосовною діяльністю (хоча окремі посадові особи повноважні також розробляти та приймати, затверджувати нормативно-правові акти, які уточнюють положення чинного законодавства в

правоохоронній сфері); виконує специфічні функції, безпосередньо виконувати які можуть лише відповідні публічні службовці; здійснюється в межах особливого режиму й умов перебігу службових відносин; має власну нормативно-правову базу, положеннями якої врегульовують організацію та проходження служби, адміністративно-правове та соціально-правове становище службовців; є організаційною підсистемою держави, яка має внутрішню структуру, а також сувору ієрархічну побудову її елементів; має власну систему військових і спеціальних звань та зовнішньої атрибутики; передбачає підвищені вимоги до службовців як під час прийому, так і під час проходження служби, а також суворі дисциплінарні вимоги до виконання службових обов'язків і правила про відповідальність за порушення цих обов'язків; 3) публічній службі в органах правоохоронної сфери притаманна унікальна специфіка, зокрема: особа офіційно обіймає посаду в державному органі, але не є державним службовцем; маючи адміністративно-правовий статус, така особа має також певний статус у суспільстві; прийняття на службу в орган правоохоронної сфери істотно відрізняється від процедури прийому на державну службу в інших сферах державного управління (освітня, медична, наукова тощо); окремі працівники публічних органів правоохоронної сфери виконують непублічні завдання та самі є не тільки непублічними, а й навіть законспірованими в суспільстві; працівники служб правоохоронної сфери мають особливості в соціальному страхуванні (воно є обов'язковим), соціальному захисті (забезпечення форменим одягом, житлом, медичним обслуговуванням), наділенні певним обсягом дискреційних повноважень (щодо застосування заходів фізичного впливу, зброї тощо), правовому захисті (наприклад, образа або напад на правоохоронця), юридичній відповідальності (підвищена, порівняно з іншими правопорушниками; збитки, що є наслідком незаконних дій працівника правоохоронної сфери, відшкодовує держава), пенсійному забезпеченні тощо.

3. *Завдання* публічної служби в правоохоронній сфері України є похідними від мети діяльності, їх поділено на такі групи: 1) загальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері, тобто завдання, які виконує публічна служба загалом, і ті, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, які стосуються виключно правоохоронних органів й особливостей проходження відповідної публічної служби, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; 3) особливі (конкретні) завдання публічної служби в правоохоронній сфері України, тобто завдання, що має виконувати публічна служба певного суб'єкта публічної адміністрації в правоохоронній сфері (зокрема завдання Національної поліції, Служби безпеки, Національного антикорупційного бюро тощо). *Функціями* публічної служби в правоохоронній сфері є соціально обумовлена, наперед визначена (урегульована законодавством), спрямована на виконання комплексу завдань відповідного правоохоронного органу діяльність публічних службовців, яка впливає на функціонування суб'єкта публічного адміністрування та на суспільні відносини у сфері правоохорони. Ці функції поділяють на: 1) універсальні (контролю, нагляду, а також публічна захисна, ресоціалізаційна, дозвільна, нормотворча, правопросвітницька, аналітична, інформаційна, комунікаційна, координаційна, методична); 2) спеціальні (відпрацювання вимог до посад персоналу, зокрема визначення посадових обов'язків; статистичний облік кадрів; оцінювання раціональності розстановки кадрів й ефективності їхньої службової діяльності; формування кадрового резерву; матеріально-технічне й технологічне забезпечення; публічна звітність; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу; розроблення форм публічної відповідальності).

4. *Принципи* публічної служби в правоохоронній сфері України – це основоположні ідеї здійснення завдань публічною службою, що на законних підставах впливає на стан і зміцнення правоохоронної сфери держави, з приводу належної охорони правопорядку та прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства й держави. Систему принципів інституту публічної служби в правоохоронній сфері становлять такі групи: 1) загальноправові (фундаментальні засади права, що відображають сьогочасний етап розвитку суспільства й вимог суспільства до правової дійсності), зокрема верховенство права; законність; гуманізм; справедливість; правова рівність; 2) загальнослужбові (що поширюються на всю публічну службу, набуваючи особливих властивостей у контексті їх реалізації публічною службою в певній сфері діяльності держави), а саме принципи: забезпечення рівного доступу до публічної служби з дотриманням встановлених законодавством застережень й обмежень; прозорості (гласності, відкритості) публічної служби, а також професійності, ефективності, доброчесності, патріотизму, політичної неупередженості (нейтральності), стабільності публічної служби.

5. *Система правового регулювання* інституту публічної служби в правоохоронній сфері України охоплює такі групи нормативно-правових актів: Конституція України; міжнародно-правові документи, що врегульовують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: 1) міжнародно-правові документи, що регламентують діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, які створюють й укладають у межах компетенції міжнародних урядових організацій (фундаментальні універсальні та регіональні акти у сфері прав людини й основоположних свобод; універсальні та регіональні акти, положення яких спрямовані на протидію порушенням правового порядку); міжнародні угоди між Кабінетом Міністрів України й урядами інших держав про допомогу, співробітництво, взаємодію в правоохоронній сфері; міжнародні договори, укладені правоохоронними органами, щодо співробітництва в охороні

правопорядку, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 2) закони України, які стосуються публічної служби в правоохоронній сфері, а саме: загальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби конкретних правоохоронних органів; загальні законодавчі акти України, які передбачають урегулювання та охорону правопорядку (кримінально-правові й адміністративно-правові акти матеріального і процесуального характеру); спеціальні законодавчі акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів; 3) підзаконні нормативно-правові акти, положення яких регулюють публічну службу в правоохоронній сфері, передусім: статутні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері; підзаконні акти України, спрямовані на забезпечення діяльності правоохоронного органу, тобто акти, які безпосередньо регулюють діяльність публічної служби в правоохоронній сфері з приводу виконання завдань і функцій відповідного правоохоронного органу, підтримання функціонування цього державного органу; загальні підзаконні акти України, спрямовані на врегулювання діяльності публічної служби правоохоронних органів з приводу організаційних і технічних питань функціонування правоохоронного органу. Діяльність публічної служби в правоохоронній сфері регламентують положення конституційного, міжнародно-правового, адміністративного й інших галузей національного законодавства. Проте саме положення адміністративного законодавства є основою для організації та проходження публічної служби в правоохоронних органах. Зазначене зумовлено тим, що адміністративне законодавство України цілком урегульовує адміністративно-процесуальні, адміністративно-процедурні (добір службовців, зайняття ними посади, переміщення, переведення та звільнення; об’єктивне функціонування правоохоронного органу – реалізація ним завдань), технічні аспекти

(використання технічного устаткування правоохоронного органу) організації та діяльності публічної служби в правоохоронній сфері.

6. *Система правоохоронних органів* України в сучасних умовах передбачає: 1) у вузькому значенні – це органи, статус яких як правоохоронних закріплено законодавчо (структуру цієї системи становлять, зокрема, органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро, Національної гвардії); 2) у широкому значенні, крім правоохоронних органів, які мають нормативно визначений статус, інші державні органи, які, хоча й не мають такого статусу, однак задіяні у виконанні окремих напрямів реалізації правоохоронної функції держави. Персонал правоохоронних органів за своїми службово-кваліфікаційними характеристиками – це, насамперед, фахівці юридичного напряму, наділені певним обсягом фахових юридичних компетентностей (основним інструментарієм реалізації посадових обов'язків фахівців зазначеного профілю є правові засоби та процедури, визначені законами й підзаконними нормативно-правовими актами, а організаційні, управлінські, технічні, військові, тактичні та інші засоби є допоміжними). Отже, підготовка публічного службовця у правоохоронній сфері передбачає набуття специфічних юридичних знань за різними сферами правового регулювання, а також охоплює низку додаткових умінь і навичок прикладного характеру (здійснення контролю та нагляду за виконанням законів й інших нормативно-правових актів; притягнення правопорушників до різних видів юридичної відповідальності; усунення перешкод на шляху реалізації прав і свобод тощо).

7. *Форми* діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері, які вони вчиняють (приймають) на підставах, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені чинним законодавством України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них

завдань у правоохоронній сфері держави. З огляду на спрямування завдань органів публічної служби в правоохоронній сфері, форми їхньої діяльності можна поділити на такі групи: 1) правові (діяльність, здійснювана в межах професійної юридичної діяльності), а саме: нормотворча, правозастосовна, установча, контрольно-наглядова, виконавча; 2) неправові, зокрема службові наради, консультації, рекомендації, роз'яснення, психологічна допомога, економічне стимулювання. *Методами* діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України є сукупність передбачених законодавством прийомів, засобів і способів досягнення мети в правоохоронній сфері – виконання поставлених перед органом завдань (охорона конституційного ладу, суверенітету й територіальної цілісності держави, захист громадян; запобігання та протидія протиправній діяльності; забезпечення та розвиток системи правоохорони). Ці методи поділяють на такі групи: 1) загальні (притаманні майже всім органам публічної служби), зокрема методи переконання, заохочення (стимулювання), примусу; 2) пізнавально-програмувальні (наукові, статистичні тощо); 3) організаційно-регулювальні (застосування способів і прийомів організації та регулювання різних об'єктів діяльності з метою їх оптимізації), зокрема адміністративні (організаційні, розпорядчі), тощо.

8. Персонал органу публічної служби в правоохоронній сфері України – це постійний чи тимчасово працюючий кадровий склад відповідного органу публічної служби. Особи, що входять до кадрового апарату, маючи відповідний рівень правосуб'єктності та перебуваючи в державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудову (чи лише трудову) функцію в структурі цього органу публічної служби на підставі чинного законодавства й контрактів (договорів). *Адміністративно-правовий статус персоналу* органів публічної служби в правоохоронній сфері – це системна сукупність взаємозалежних нормативно визначених адміністративно-правових властивостей кадрового складу органу публічної служби в правоохоронній сфері як суб'єкта

адміністративного права. Цей статус персоналу охоплює такі елементи: обсяг правосуб'єктності кандидата на посаду, що дозволяє надати адміністративно-правовий статус і зберегти його після призначення на посаду; порядок зайняття посади (працевлаштування); права й обов'язки персоналу (цим елементом охоплено: права та обов'язки людини і громадянина; трудові права й обов'язки; загальні права та обов'язки державних службовців; загальні права й обов'язки державних службовців відповідного органу; безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу, що закріплено посадовими інструкціями або функціональними обов'язками); обмеження персоналу; принципи і гарантії, передбачені законодавством для персоналу; юридична відповідальність персоналу (особливості її настання, перебігу та припинення).

9. *Нормативні вимоги до кадрового забезпечення* публічної служби у сфері правоохорони умовно розподілено на три блоки: 1) конституційні нормативні вимоги; 2) нормативні вимоги, закріплені в законодавчих актах: загальні законодавчі нормативні вимоги (передбачені в положеннях Закону України «Про державну службу»); спеціальні законодавчі нормативні вимоги (положення, що містяться в законодавчих актах, які врегульовують діяльність органів прокуратури, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки, Національної поліції тощо); 3) нормативні вимоги, передбачені в підзаконних нормативних актах, передусім: загальні підзаконні нормативні вимоги (передбачені в Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу); спеціальні підзаконні нормативні вимоги (закріплені в спеціальних положеннях про управління персоналом в окремих правоохоронних органах); процедурні нормативні вимоги (містяться в актах щодо здійснення процедур кадрового забезпечення та роботи з персоналом). Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері в межах змістовного контексту нормативності відповідного забезпечення є комплексом норм, спрямованих на врегулювання феномену відповідного забезпечення, що

стосуються різних питань (форм, методів, процесів) об'єктивації кадрового забезпечення, їх поділяють на: 1) засадничі нормативні вимоги (корегують мету кадрового забезпечення; визначають завдання цього забезпечення; формують принципи кадрового забезпечення); 2) організаційні нормативні вимоги (стосуються: форми та призначення служби управління персоналом; змісту функціонування і меж правомочності здійснення службою управління персоналом компетентної діяльності); 3) кадрово-статусні нормативні вимоги (щодо рівня правосуб'єктності: осіб, що можуть вступити на публічну службу в правоохоронній сфері; публічних службовців, що можуть просуватися по службі в правоохоронній сфері, до яких можуть застосовувати заохочення, їх можуть притягувати до дисциплінарної та матеріальної відповідальності); 4) процесуальні нормативні вимоги (виявляються в сукупності різних порядків здійснення процедур кадрового забезпечення в правоохоронній сфері).

10. *Форми кадрового забезпечення* публічної служби в правоохоронній сфері – це об'єктивні конструктивні вияви взаємоузгодженого функціонування складових механізму кадрового забезпечення публічної служби у відповідній сфері, що відображають сутність, завдання, зміст й особливості належного функціонування цих органів, а також спрямовані на перетворення закріплених у нормативно-правових актах вимог щодо здійснення кадрового забезпечення в практичній площині. У цьому контексті процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері є встановленими адміністративним законодавством публічно-правовими порядками, якими регламентують діяльність публічної служби у відповідній сфері й формують високоефективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечують права, свободи й законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій і заходів, прийняття та виконання управлінських рішень у відповідних межах. До основних форм кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері належать:

1) група форм стратегічної організаційно-штатної роботи, яка охоплює: облік кадрового складу; планування кадрового складу (потреби в кадрах) публічної служби в правоохоронній сфері; розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами та її перерозподіл за необхідності (зміна оперативної обстановки, реорганізація служби тощо); стимулювання належної службової активності кадрів, посилення виховного впливу та зміцнення службової дисципліни, законності й поваги прав людини та людської гідності, а також підвищення рівня позитивної відповідальності в діяльності публічної служби. У межах групи форм стратегічної організаційно-штатної роботи з кадрового забезпечення реалізується низка кадрових процедур, зокрема: процедури розрахунку кадрової чисельності публічної служби; процедури позитивного стимулювання публічної служби; 2) група навчально-підготовчих форм кадрового забезпечення, яка передбачає: відбір кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання; перебіг процесу навчання; завершення процесу навчання, позитивні результати якого визначають подальший розподіл випускника до держоргану. Основними кадровими процедурами, що здійснюють у межах цієї групи форм кадрового забезпечення, є добір кандидатів на навчання в закладі освіти, а також направлення та зарахування цих кандидатів, подальше навчання й екзаменування здобувачів освіти; 3) група форм добору та відбору публічних службовців, що охоплює відповідні форми кадрового забезпечення, у яких здійснюють різні кадрові процедури, основними з яких є процедури конкурсного відбору персоналу; 4) група форм призначення на вакантну посаду та заміщення цієї посади, розстановки кадрів, що визначена відповідними формами кадрового забезпечення, у межах яких здійснюють різні кадрові процедури, основними з них є: процедура приведення до присяги та складання присяги; процедура прийняття розпорядчого документа про призначення на посаду; 5) група форм, що стосуються процесу проходження служби, а саме: оцінювання ефективності роботи публічних службовців і контролю за виконанням ними службових

обов’язків (основною кадровою процедурою є атестація публічних службовців); підвищення кваліфікації, професіоналізму та перепідготовки кадрів, яка передбачає такі основні підформи кадрового забезпечення: післядипломна освіта публічних службовців (кадрові процедури, пов’язані з реалізацією спеціалізації, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування службовців); обмін співробітниками й експертами в правоохоронній сфері; б) група форм кадрового забезпечення у вигляді припинення службових відносин з публічними службовцями у сфері правоохорони (припинення публічної служби).

11. Право на *просування по службі* публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунтується на можливості зміни особою публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за об’єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав та умов) для зміни відповідного стану. Просування по службі здійснюють за наявності нормативних (акти, у яких встановлюється режим просування по службі) і фактичних (проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення за наявності позитивних для службовця результатів цього конкурсу; прийняття компетентним органом розпорядчого акта про призначення) підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також за наявності певних умов для цього: 1) відсутність у держслужбовця особистих професійних і непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі; 2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та сумлінності. Професійна підготовка персоналу правоохоронних органів є нормативно врегульованою, організованою, цілеспрямованою діяльністю та процесом, що здійснюється з метою опанування працівником правоохоронного органу знань, спеціальних умінь і навичок, яких він потребує для успішного виконання службових завдань, передусім унаслідок просування по службі. Відповідна підготовка персоналу правоохоронних органів у контексті

просування по службі виявляється у двох основних формах професійної підготовки – спеціалізація та підвищення кваліфікації.

12. Ретельний аналіз нормативної бази адміністративно-правового регулювання діяльності публічної служби в правоохоронній сфері в державах – членах ЄС та в пострадянських державах дає підстави констатувати, що протягом останніх років у деяких із них окреслилася тенденція до систематизації правового регулювання відносин публічної служби. З огляду на це, усі держави – члени ЄС і держави колишнього СРСР можна умовно поділити на дві групи: 1) у яких публічна служба в правоохоронній сфері врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом, а особливості публічної служби в конкретних правоохоронних органах закріплені на рівні статутних законодавчих актів про відповідні правоохоронні органи. До цієї групи держав на рівні ЄС належать, зокрема, Угорська Республіка, у якій діє закон «Про службу професійного персоналу правоохоронних органів» (2015), що містить близько 400 статей. У ньому розтлумачено основні терміни, уточнено юридичний характер службових відносин у сфері правоохорони; встановлено основні засади взаємодії публічних службовців, а також окреслено особливий характер службових відносин і перелік обмежень публічних службовців у правоохоронній сфері; визначено суб'єктів служби; урегульовано питання виникнення службових відносин та можливостей членства й сумісної роботи службовця; регламентовано випадки зміни службових правовідносин; окреслено особливі питання змісту виконання службових обов'язків службовцями правоохоронних органів, час виконання службових обов'язків і час відпочинку. До аналізованої групи з-поміж пострадянських держав належать Республіка Казахстан і Киргизька Республіка. У Казахстані діє закон «Про правоохоронну службу» (2011), який у межах 12 розділів урегульовує: загальні засади діяльності публічної служби в правоохоронній сфері та дії відповідного закону; вступ на правоохоронну службу; правове становище співробітників; спеціальні звання (класні чини,

кваліфікаційні класи); призначення на посаду, переміщення та висування по службі в правоохоронних органах; особливості атестації; режим службової дисципліни й особливості морально-психологічного клімату в підрозділах правоохоронного органу; стандарти застосування співробітниками вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів і фізичної сили; особливості соціального захисту службовців, реалізацію ними права на відпустку; правила припинення служби в правоохоронних органах (у Киргизькій Республіці з 2020 року набрав чинності закон «Про проходження служби в правоохоронних органах Киргизької Республіки», що майже ідентичний казахському); 2) держави, у яких публічна служба в правоохоронній сфері не врегульовується окремим спеціальним законодавчим актом. Наприклад, у Румунії нормативну базу адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері становлять законодавчі акти про поліцію (закони «Про організацію та функціонування поліції Румунії» 2002 року, «Про статус поліцейського» 2002 року) та підзаконні акти, передусім: урядові постанови, що регламентують питання організації та функціонування МВС Румунії, а також діяльності персоналу в межах організаційної структури міністерства; надзвичайні накази, якими затверджують спеціальні положення органів МВС Румунії. Водночас у Республіці Молдові нормативна база адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері може бути структурована в межах таких груп нормативно-правових актів: нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в загальному значенні (закони «Про центральне спеціальне публічне управління» 2012 року та «Про місцеве публічне управління» 2006 року); нормативно-правові акти, що врегульовують публічну службу в окремих правоохоронних органах (закони «Про діяльність поліції та статус поліцейського» 2012 року, «Про прикордонну поліцію» 2011 року, «Про державного службовця з особливим статусом Міністерства внутрішніх справ» 2016 року). Досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері засвідчує

необхідність створення та прийняття в нашій державі спеціального законодавчого акта, що визначав би правовий статус публічної служби в правоохоронній сфері, а також правові й організаційні засади організації, порядку й умов функціонування публічної служби в правоохоронній сфері держави. Зважаючи на переваги й упущення (прогалини) відповідних законодавчих актів у розглядуваних державах, у процесі розроблення спеціального законодавчого акта про публічну службу в правоохоронній сфері України необхідно: 1) закріпити виключно норми, що не будуть дублювати вже наявні положення чинного законодавства, а відображатимуть особливості їх дії у відповідних умовах; 2) розробити зміни до наявних статутних законодавчих актів, що сприяли б скороченню кількості дубльованих універсальних норм.

13. Основними напрямами подальшого здійснення реформи публічної служби в правоохоронній сфері України визначено: підвищення авторитету публічної служби в правоохоронній сфері; системне вдосконалення організаційних засад публічної служби в правоохоронній сфері; системну оптимізацію механізмів управління публічною службою та її координації в правоохоронній сфері; системне вдосконалення механізму контролю публічної служби в правоохоронній сфері. Ці та інші напрями подальшого здійснення реформи публічної служби можливо реалізувати в межах удосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, шляхом прийняття (затвердження) Концепції оптимізації функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України на 2020–2025 роки та Концепції кадрової політики та кадрового забезпечення у правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій (проєкти розроблено автором); Концепції морально-психологічного клімату в публічній службі в правоохоронній сфері України з відповідною програмою дій; нової редакції положення про Національне агентство державної служби, яке доцільно перетворити на Національне агентство України з питань публічної служби,

передбачивши в його складі структурний підрозділ, який впливатиме на модернізацію органів публічної служби в правоохоронній сфері як цілісної структури; окремого законодавчого акта, що врегульовує діяльність публічної служби в правоохоронній сфері України, а саме Закону України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України» (його проєкт розроблено відповідно до моделі, напрацьованої в Угорщині, яку науковці вважають найприйнятнішою для можливого використання в правовій системі нашої держави).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

2. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

3. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

4. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи. *Вісник державної служби України*. 1997. № 4. С. 60–65.

5. Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история и перспективы. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 499 с.

6. Аврутин Ю. Е. Правоохранительная деятельность: сущность, социально-правовые основания институализации, объективные и субъективные факторы реализации. *Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве* / вступ. ст. Ю. Н. Старилова. СПб. : Юрид. центр, 2017. С. 258–299.

7. Аврутин Ю. Е. Правоохранительная система: субстанциональная характеристика. *Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве* / вступ. ст. Ю. Н. Старилова. СПб. : Юрид. центр, 2017. С. 217–257.

8. Аврутин Ю. Е., Зубов И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные

вопросы функционирования и перспектив развития) : монография. СПб. : СПбУ МВД, 1998. 198 с.

9. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.

10. Автушенко І. Б. Кар'єрне зростання військовослужбовців Збройних Сил України. *Актуальні питання гуманітарних наук*. 2018. Т. 1. Вип. 20. С. 4–9.

11. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 244 с.

12. Агапова О. В. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 2. С. 112–115. (Серія «Юридичні науки»).

13. Агапова О. В. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 60–66.

14. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных советов. М. : Юрид. лит., 1973. 104 с.

15. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.

16. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 370 с.

17. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (гол.)]. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

18. Адміністративне право України. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2012. 584 с.

19. Аземша І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54–57.

20. Аккаева Х. А. О некоторых признаках терроризма и предметах посягательства террористической деятельности. *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 21. С. 107–109.

21. Аккаева Х. А., Манукян А. Р. Задачи государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации. *Приоритетные направления развития науки и образования*. 2016. № 2. С. 251–253.

22. Акопова С. Н. Антикоррупционная функция государства и гражданского общества. *Право и государство*. 2007. № 4 (28). С. 70–72.

23. Акопова С. Н. Антикоррупционная функция Российского государства и гражданского общества (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2007. 28 с.

24. Александрова Н. А., Васильцова Л. И. Инвестиции в персонал в условиях кризиса как стратегический фактор конкурентоспособности. *Аграрный вестник Урала*. 2016. № 5. С. 88–94.

25. Алексеев С. С. Азы права: азбука для всех. *Собрание сочинений* : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 8. С. 248–384.

26. Алексеев С. С. Теория права : учебник. М. : БЕК, 1994. 224 с.

27. Алексійчук М. М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

28. Алехин А. В. Управление ресурсным обеспечением предприятий промышленности строительных материалов Хабаровского края. *Власть и управление на Востоке России*. 2015. № 2. С. 167–176. URL: https://elibrary.ru/download /elibrary_23641099_13641641.pd.

29. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 2003. 608 с.

30. Алехин А. П., Кармолицкий А. П., Козлов А. А. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1998. 671 с.

31. Алікова О. М. Організаційно-правові форми діяльності державних органів у сфері фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 210–214.

32. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 171 с.

33. Алфьоров С. М. Причини корупції в ОВС, що зумовлені специфікою органу. *Форум права*. 2011. № 1. С. 21–26.

34. Андренко С. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 215 с.

35. Андренко С. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 22 с.

36. Андренко С. О. Методи та форми кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Єдність і диференціація трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 28 листоп. 2014 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : ХНУВС, 2014. С. 291–294.

37. Андренко С. О. Принципи, форми та методи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Митна справа*. 2013. Спецвип. № 2. С. 189–195.

38. Андрєєва О. Б. Форми та методи профілактичної діяльності дільничних інспекторів міліції. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 148–152.

39. Андрієвська Ю. І. Адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 200 с.

40. Андріїв В. М. Система трудових прав працівників та механізм їх забезпечення : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Одеса, 2012. 40 с.

41. Андріюк В. В. Функціонування судової влади в контексті принципу верховенства права: постановка проблеми. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. № 36. С. 3–17.

42. Андрюшкин Р. В. Кадровое обеспечение государственной службы : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14. СПб., 2001. 170 с.

43. Антипцева О. Ю., Калініна О. М. Сучасні форми кадрового забезпечення маркетингової служби підприємства. *Збірник тез доп. XLIV наук.-практ. конф. наук.-пед. працівників, наук., аспірантів та співробітників академії* (Харків, 18–25 лют. 2011 р.). Харків : [б. в.], 2011. Ч. 5. С. 43–44.

44. Антошкіна В. К. Проблеми тлумачення при особливій формі реалізації цивільно-правових норм (правозастосуванні). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Т. 1. Вип. 35. С. 144–147. (Серія «Право»).

45. Ануфрієв М. І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект : монографія. Харків : НУВС, 2001. 238 с.

46. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 18 с.

47. Артеменко Н. Ф. Атестація та оцінка державних службовців як важливий чинник управління їх професійним удосконаленням. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 315–321.

48. Артеменко Н. Ф. Службова кар’єра та кар’єрний розвиток державного службовця. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Вип. 2 (32). С. 198–205.

49. Архиреева А. С. Теоретико-правовые основы института государственной службы. *Общество и право*. 2015. № 3 (53). С. 31–35.

50. Ашин А. А., Михайлов А. Е. К проблеме определения понятия «правоохранительная служба» (в рамках государственной службы иных видов). *Ученые записки*. 2016. № 3 (19). С. 134–137.

51. Бабенко Е. В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.

52. Бабич І. Г. Принцип справедливості в римському праві і у сучасному зобов'язальному праві України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 22 с.

53. Базарбай У. Э., Шерипов Н. Цели, задачи и функции государственной службы Кыргызской Республики. *Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана*. 2012. № 8. С. 174–177.

54. Базарбай У. Э. Принципы организации государственной службы Кыргызской Республики. *Наука, новые технологии и инновации*. 2011. № 9. С. 120–124.

55. Байрачна Т. О. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 234 с.

56. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 19 с.

57. Бальций Ю. Ю. Конституційно-правові засади локальної нормотворчості. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 45–52.

58. Бандурка О. М., Стародубцев А. А. Морально-психологічний стан персоналу органів внутрішніх справ як основа його кар'єрного зростання. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 52–55.

59. Бандурка О. О. Сутність та види форм управлінської діяльності в Державній податковій службі України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 30. С. 230–236.

60. Банчук-Петросова О. В. Політична нейтральність як основа кадрової політики держави. *Правові, управлінські та економічні аспекти трансформації*

сучасного громадянського суспільства : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 25 берез. 2016 р.) : у 2 ч. Київ : Центр КНУКіМ, 2016. Ч. 1. С. 45–50.

61. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. Київ : Дакор, 2008. 347 с.

62. Баранцева С. М., Моспан В. В. Теоретичне обґрунтування сутності понять «мотивація» та «стимулювання». *Сталий розвиток економіки*. 2012. № 3. С. 265–268.

63. Бараш Є. Ю. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби: поняття та структура. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 75–80.

64. Бардаш С. В. Метод фінансово-господарського контролю: теоретична інтерпретація. *Фінанси України*. 2010. № 3. С. 117–126.

65. Барко В. І., Кондратьєв П. Я. Тренінгові технології у підготовці управлінців органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3. С. 175–182.

66. Барко В. І., Остапович В. П., Барко В. В. Шляхи оптимізації професійного психологічного відбору кандидатів на службу до Національній поліції України. *Право і безпека*. 2017. № 1 (64). С. 12–19.

67. Бармак М. В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) : монографія. Тернопіль : Астон, 2006. 288 с.

68. Басов А. В. До питання про визначення поняття «юридична процедура». *Вісник Академії митної служби України*. 2011. № 2. С. 17–22. (Серія «Право»).

69. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.

70. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : ВЕК, 1999. 368 с.

71. Бахрах Д. Н. Государственная служба России : учеб. пособие. М. : Проспект, 2007. 152 с.

72. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.

73. Бевзюк І. М. Рефлексія рис особистості прокурора в анкеті доброчесності. *Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуємо* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 листоп. 2016 р.). Київ : НАПУ, 2017. С. 136–139.

74. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.

75. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.

76. Безпалова О. І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і безпека*. 2013. № 2 (49). С. 70–76.

77. Безпалько О. В., Чорноус Л. В. Методичні аспекти планування чисельності персоналу. *Научният потенциал на света – 2013* : материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. (София, 17–25 сент. 2013 г.). София : Бят ГГ-Д-БГ ООД, 2013. Т. 2. С. 9–11.

78. Береза В. В. Місце і роль департаменту кіберполіції в системі органів Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 78–81.

79. Березюк Т. В. Діяльність інституційних утворень у межах упровадження рамкової конвенції ООН зі зміни клімату. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Т. 2. № 30. С. 183–187. (Серія «Право»).

80. Берец О. І. Переваги демократичної держави. *Закарпатські правові читання* : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 17–19 квіт.

2015 р.) / за заг. ред. В. І. Смоланки, Я. В. Лазура, О. Я. Рогача, І. М. Полюжин. Ужгород : Говерла, 2015. Т. 1. С. 37–41.

81. Бесчастний В. М. Правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ : монографія. Донецьк : ДонЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2009. 132 с.

82. Бибик С. П., Сюта Г. М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання: близько 35000 слів і словосполучень / за ред. Є. Я. Єрмоленко. Харків : Флао, 2005. 623 с.

83. Бистрик Г. М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 115–123.

84. Бистрик Г. М. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 20–27.

85. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 3. С. 58–65.

86. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.

87. Біла Л. Р. Основні стали проходження державної служби та їх правове забезпечення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2001. Вип. 11. С. 358–363.

88. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 227 с.

89. Білас А. І. Суб’єкти правоохоронної діяльності країн Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 198–208.

90. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра в адміністративній науці радянського періоду (20–60-х рр. XX ст.). *Митна справа*. 2010. № 1. С. 61–68.

91. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра державного службовця: теорія і правове регулювання : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 39 с.

92. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра державного службовця: теорія і правове регулювання : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 39 с.

93. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Т. 2. Вип. 35. Ч. ІІ. С. 63–67. (Серія «Право»).

94. Білодід І. М. Завдання правоохоронної системи України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Т. 1. Вип. 29. Ч. 2. С. 30–33. (Серія «Право»).

95. Білокінь Р. М. Кримінально-процесуальна відповідальність : монографія. Кив : Кафедра, 2017. 430 с.

96. Бойко І. В. Основні критерії оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України. *Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України*. 2003. Вип. 3. С. 9–23.

97. Бойко-Бузиль Ю. Ю., Швець Д. В. Професіоналізм діяльності та особистості керівників органів і підрозділів МВС України. *Право і безпека*. 2017. № 1 (64). С. 119–124.

98. Бокало Н. І. Формування і розвиток ідеї рівності в праві: філософсько-правовий вимір : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2014. 205 с.

99. Бондарева Л. В. Сучасні технології добору кадрів: перспективний досвід для публічної служби в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Ttpdu201513.

100. Бондаренко В. В. Професійна підготовка працівників патрульної поліції: зміст і перспективні напрями : монографія. Київ : Кандиба Т. П., 2018. 524 с.

101. Бондаренко К. В. До питання про форми й методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 4 (1). С. 111–118. (Серія «Юридичні науки»).

102. Боняк В. О. До проблеми визначення системи органів охорони правопорядку України. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 25 жовт. 2013 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2013. С. 18–21.

103. Боняк В. О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект : монографія. Дніпропетровськ : Ліра, 2015. 372 с.

104. Бородін Д. І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2 (35). С. 47–51.

105. Бортник О. П. Гарантії працівника у випадку розірвання трудового договору. *Часопис Національного університету «Острозька академія».* 2013. № 1 (7). (Серія «Право»). URL: http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13boprtd.pdf.

106. Боршуляк І. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2015. 259 с.

107. Босак Х. З. Професійна підготовка як різновид вдосконалення службової діяльності співробітників органів внутрішніх справ України. *Митна справа*. 2011. № 4 (76). Ч. 2. С. 155–161.

108. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О. М. Шаленко. Київ : Міленіум, 2004. 128 с.

109. Бостан Л. М. Оцінка (оцінювання) успішності та якості навчання в системі КМОРСОНП у вищих закладах освіти системи МВС України: проблеми і перспективи. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. № 2. С. 231–239.

110. Ботвінов Р. Г. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 4 (31). С. 44–50.

111. Ботвінов Р. Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1 (16). С. 89–99.

112. Ботвінов Р. Г. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2 (15). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2016_2_16.

113. Ботвінов Р. Г. Підходи до класифікації видів державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 3. С. 114–119.

114. Ботвінов Р. Г. Принципи публічної служби в правоохоронних органах. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1. С. 110–115.

115. Ботвінов Р. Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36 (9–10). С. 91–98. doi: 10.15421/152016854.

116. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 213 с.

117. Братель С. Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 63–66.

118. Братель С. Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. *Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в р умовах євроінтеграції України :* матеріали Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). Київ : НАВС, 2015. Ч. 1. С. 54–56.

119. Братель С. Г. Мета, завдання та принципи правоохоронної сфери. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. № 2. С. 54–59. (Серія «Право»).

120. Братко А. Г. Правоохранительная система: вопросы теории : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 1992. 368 с.

121. Брус І. І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 208–211. URL: http://lsej.org.ua/ 1_2015/55.pdf.

122. Бугайчук К. Л. Застосування технологій дистанційного навчання в післядипломній освіті працівників Національної поліції України. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21 квіт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 157–161.

123. Бугайчук К. Л. Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 125–131. doi: 10.32849/2663-5313/2019.5.22.

124. Бугайчук К. Л. Національна поліція України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 30–33.

125. Бугайчук К. Л. Планування у процесі публічного адміністрування в органах Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 84–89.

126. Булгаков О. С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 204 с.

127. Бурак В. Я. Правові засади захисту трудових прав працівників : навч. посіб. Київ : Істина, 2013. 186 с.

128. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 251 с.

129. Бурцева В. В. Обґрунтування поняття прав і свобод громадянина у провадженні у справах про порушення митних правил. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 2. С. 26–31. (Серія «Право»).

130. Бушуева И. П., Богдан Н. Н., Зубов В. Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее. *Управленческое консультирование*. 2014. № 7. С. 7–18.

131. Вавженчук С. Я. Трудова правосуб'єктність: антиномії праворозуміння. *Підприємництво господарство і право*. 2016. № 6. С. 79–83.

132. Вавренюк О. С. Оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності. *Наше право*. 2013. № 2. С. 76–80.

133. Василенко В. М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 184 с.

134. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие. Харьков : Одиссей, 2002. 288 с.

135. Васильева Е. А. Управление персоналом государственной гражданской службы : учебник. СПб. : Астерион, 2017. 310 с.

136. Васильєв І. О., Мінка Т.П. Контрольна діяльність штабів ОВС : монографія. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2010. 260 с.

137. Васильківська В. В. Розвиток адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні з урахуванням законодавчих перетворень. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 4. С. 111–114.

138. Васильківська В. В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87–91.

139. Васильчак С. В., Мацюняк І. Р. Кадрова безпека підприємства – основа економічного розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2009. Т. 19. № 12. С. 122–128.

140. Вац В. М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 197 с.

141. Ведєрніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2005. 334 с.

142. Ведєрніков Ю. А., Шкарупа В. К., Карпунчев В. П. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 3. С. 102–111.

143. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

144. Величко Л. Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). С. 1–5.

145. Венедиктов В. С., Зозуля І. В. Професіоналізм працівника на терезах реформування системи МВС України. *Право і безпека*. 2003. № 4. С. 8–17.

146. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. Харків : НУВС, 2003. 221 с.

147. Венедіктов В. С. Національна поліція України: професіоналізм та конкурентоспроможність як перспективи розвитку. *Право і безпека*. 2017. № 1. С. 89–93.

148. Венедіктов В. С., Іншин М. І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби. *Форум права*. 2005. № 1. С. 4–8.

149. Венедіктов С. В. Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. Харків : НУВС, 2005. 328 с.

150. Витко Т. Ю. Кадрове забезпечення державної служби: досвід Словацької Республіки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1. С. 217–229.

151. Волинець В. В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. *Форум права*. 2009. № 1. С. 92–98.

152. Волинець В. В. Основні підходи до розуміння юридичної відповідальності у сучасному трудовому праві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Т. 3. Вип. 6. С. 37–42.

153. Волкова Н. С. Сущность и признаки государственной службы в органах внутренних дел. *E-SCIO*. 2017. № 6. URL: http://e-scio.ru/wp-content/uploads/2017/06/Волкова-Н.С.-статья.pdf.

154. Волоско В. В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. *Демократичне врядування*. 2008. № 2. С. 1–8. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/ Volosko.pdf.

155. Волоско В. В. Функції правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 101–110. (Серія «Юридична»).

156. Волох О. В. Публичная служба как институт народовластия. *Вестник Томского государственного университета*. 2006. № 292–2. С. 253–256.

157. Волох О. В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт) : автореф. дис. … д-ра полит. наук : 23.00.02. СПб., 2006. 36 с.

158. Волошина Ю. В. Національний суверенітет: праворозуміння та практика забезпечення : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 201 с.

159. Вольская Е. М., Васылева-Керян О. В. Теоретические основы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2015. Т. 11. № 4. С. 173–179.

160. Вороніна І. М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 трав. 2015 р.). Херсон : Гельветика, 2015. С. 12–15.

161. Вороніна І. М. Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2018. 258 с.

162. Гаврильців М. Т. Соціальна відповідальність у правоохоронній діяльності: професійно-виховні мотиватори. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 25 жовт. 2013 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2013.С. 45–49.

163. Гайсина Л. М., Дорожкин Ю. Н. Управление персоналом в российских компаниях нефтегазового комплекса: социологический аспект. *Вестник Башкирского университета*. 2009. Т. 14. № 1. С. 261–264.

164. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.

165. Галкін Д. В. Організаційно-штатна робота у міліції Радянської України. *Право і безпека*. 2009. № 5. С. 33–36.

166. Гальонкін С. А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 232 с.

167. Гаспарян С. Г. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення судово-експертних установ України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 20 с.

168. Гладкий В. В. Базові інтерпретаційні гіпотези концепту корупції. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2018. Вып. 7 (39). Ч. 3. С. 58–65. doi: 10.2139/ssrn.3228412.

169. Гладкий В. В. Виникнення трудових правовідносин у світлі соціально-відповідального конструктивізму. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2020. Т. 88, № 3. С. 163–168.

170. Гладкий В. В. Концептуалізація попередження та протидії непотифічній практиці в Україні. *Юридична Україна*. 2019. № 1–2 (193–194). С. 72–75. doi: 10.5281/zenodo.3534936.

171. Гладкий В. В. Корупція як найбільш руйнівна зброя. *Вища освіта – студентська наука – сучасне суспільство: напрями розвитку* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20 квіт. 2018 р.). Київ : МНТУ, 2018. С. 59–61. doi: 10.5281/zenodo.1226654.

172. Гладкий В. В. Мінливість і занепад законодавства: постановка питання. *Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 14–15 верес. 2017 р.). Харків : Молод. вчен., 2017. С. 5–10.

173. Гладкий В. В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : ХНУВС, 2018. С. 354–357.

174. Гладкий В. В. Об'єктивні прояви пенітенціарної корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 187–192.

175. Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. *Zakon.ru*. 2016. № 1. С. 1–2. doi: 10.5281/zenodo.439726.

176. Гладкий В. В. Практика Європейського суду з прав людини у діяльності органів правосуддя як антикорупційний інструмент: проблеми та шляхи їх вирішення. *Практика ЄСПЛ в діяльності органів прокуратури і суду:*

виклики та перспективи : матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13 черв. 2018 р.). Київ : НАПУ, 2018. С. 35–39. doi: 10.5281/zenodo.495764.

177. Гладкий В. В. Проблемы универсального понимания термина «юридическая ответственность»: исторический контекст. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2017. Вып. 4–9 (24). С. 37–50.

178. Глуховеря В. А. Министерство внутренних дел Украины в системе правоохранительных органов государства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 5 (21). С. 48–50.

179. Глуховеря В. А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права*. 2016. № 5. С. 20–23.

180. Гойман В. И., Лазарев В. В. Правоохранительные органы в Советском правовом государстве. Понятие, система, направления совершенствования. *Теоретические и организационно-правовые проблемы применения наказания* : сб. науч. тр. Уфа : Уфим. юрид. ин-т МВД РФ, 1990. С. 3–16.

181. Головко О. М. До витоків розуміння правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 56–59.

182. Голосніченко Д. І. Набуття повноважень органами законодавчої та виконавчої влади. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2014. № 1. С. 92–95. (Серія «Політологія. Соціологія. Право»).

183. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 203 с.

184. Горшкова Т. М. К вопросу о понятии и функциях государственной службы. *Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития* : сб.

материалов Междунар. науч.-практ. конф. / ред. А. А. Коротких. Кемерово : Большая кн., 2017. С. 217–222.

185. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. М. : Статут, 2002. Т. 2. 592 с.

186. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учеб. пособие. М. : Юркнига, 2005. 280 с.

187. Грай М. П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2012. 20 с.

188. Грек Б. М., Грек Г. Б. Співвідношення принципів законності, доцільності та справедливості в теорії кримінального права. *Юридична Україна*. 2013. № 11. С. 73–80.

189. Грек М. В. Методи адміністративної діяльності Служби безпеки України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. Вип. 25. С. 233–241.

190. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : автореф. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Суми, 2003. 18 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/ bitstream/123456789/3441/1/97.pdf.

191. Греков І. П. Підстави припинення службово-трудових відносин з державними службовцями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. № 19. С. 264–271.

192. Григонис Э. П., Харченко О. В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации : монография. СПб. : СПбИГО, 2007. 208 с.

193. Григор’єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.

194. Григоренко І. А. Принципи правоохоронної (поліцейської) діяльності в Україні та Німеччині. *Наше право*. 2013. № 7. С. 24–30.

195. Гриненко А. М. Соціальна справедливість як ключовий принцип у реалізації соціальної політики держави. *Наукові праці Чорноморського*

державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. 2009. № 112. Вип. 99. С. 104–107. (Серія «Педагогіка»).

196. Грицевич В. С. Суспільно-географічне пізнання світу як наукова категорія і важлива сфера людської діяльності. *Регіональні проблеми України: географічний аналіз та пошук шляхів вирішення* : зб. наук. пр. Херсон : Вишемирський, 2009. С. 133–136.

197. Гриценко В. Г. Поняття правоохоронної діяльності. *Митна справа*. 2014. № 6. С. 422–427.

198. Гриценко В. Г. Принципи правоохоронної системи. *Форум права*. 2014. № 3. С. 462–465.

199. Гриценко В. Г. Проблеми формування та функціонування правоохоронної системи України. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. 2017. № 2. С. 4–7. (Серія «Право»).

200. Гришковец А. А. Право государственного служащего на продвижение по службе. *Государство и право*. 1998. № 10. С. 27–34.

201. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 232 с.

202. Грищук В. К., Пасєка О. Ф. Кримінальна відповідальність юридичних осіб: порівняльно-правове дослідження : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2013. 248 с.

203. Грітчіна В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 18 с.

204. Грітчіна В. Ю. Поняття і значення кадрових процедур у національній поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Т. 2. Вип. 3 (9). С. 21–24.

205. Гронський С. В. Щодо методів взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами. *Форум права*. 2014. № 1. С. 130–135.

206. Гудзь Т. І. Форми реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 70–75.

207. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 171–186.

208. Гусар О. А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123.

209. Гусаров С. М. Адміністративно-процесуальний статус органів внутрішніх справ щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (проступки) та механізм його реалізації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 91–99.

210. Гусєва Є. І. Адміністративно-правове регулювання участі громадян у забезпеченні безпеки дорожнього руху : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 236 с.

211. Гуцуляк М. Я. Про судову практику й нормативні передумови пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. наук. пр. Харків : ХНУВС, 2018. С. 12–16.

212. Дедурін Г. Г. Деформація правоохоронної функції держави у Німеччині внаслідок встановлення нацистської диктатури. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 72–74.

213. Дем’яненко О. С. Роль і значення відомчих навчальних закладів МВС у підготовці кадрів для Національної поліції України. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали ІІ Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (Суми, 18–19 трав. 2018 р.) / [редкол.: А. М. Куліш, О. М. Рєзнік]. Суми : СДУ, 2018. Ч. 2. С. 175–178.

214. Дембіцька С. Л. Переконання як психологічний метод застосування адміністративного примусу. *Право і суспільство*. 2015. № 3 (3). С. 131–135.

215. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. № 5 (101). С. 63–68.

216. Денисюк Д. С. Стан і перспективи реформування органів внутрішніх справ України: досвід поліції зарубіжних держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Т. 2. Вип. 29. Ч. 2. С. 36–39. (Серія «Право»).

217. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

218. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органами внутрішніх справ у відносинах з населенням : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 175 с.

219. Джураєва О. О. Генеральна функція держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. № 22. С. 107–111.

220. Дзевелюк М. В. Традиції та новації в розвитку функція сучасної держави : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2017. 209 с.

221. Дивак М. М. Адміністративно-правові засади управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 208 с.

222. Дирдін М. Є., Цимбал Т. Я., Власова Г. П., Грицюк І. В. Повторність у слідчій діяльності : монографія. Ірпінь : НУ ДПС України, 2012. 182 с.

223. Діденко С. В. Адміністративно-правовий статус Національної поліції у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 88–92.

224. Добродумов П. О. Антикорупційна політика як функція держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 54–58.

225. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.

226. Дручек О. М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 254 с.

227. Дручек О. М. Профілактика правопорушень у середовищі дитини як завдання міліції: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 196–201.

228. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 244 с.

229. Дубина Н. А. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 231 с.

230. Дубина Н. А. Правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. *Європейські перспективи*. 2011. № 1. Ч. 2. С. 82–86.

231. Дудченко О. Ю. Адміністративні посади у судовій системі України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 251–258.

232. Дуйсенов Э. Э. К вопросу о единстве системы государственной службы. *Құқық және мемлекет*. 2016. № 4 (73). С. 32–35.

233. Дымков А. В., Грязнов С. Н., Черных Г. С. Анализ деятельности организаций и различных категорий сотрудников МЧС России на основе сущности и содержания государственной правоохранительной службы.

Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. Т. 4. № 2 (7). С. 57–70.

234. Европейский кодекс полицейской этики : Рекомендация Rec. (2001)10, принята Комитетом министров Совета Европы 19 сент. 2001 г. URL: https://polis.osce.org/file/8641/download? token=5AlYESl-.

235. Единая конвенция о наркотических средствах : Конвенция от 30 марта 1961 г с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 г. *Конвенции о международном контроле над наркотиками*. Нью-Йорк : ООН, 2014. С. 3–48.

236. Езекян А. Р. Цели, задачи и функции публичной (государственной) службы в Республике Армения. *Правозащитник*. 2016. № 2. С. 7. URL: http://pravozashitnik.net/ ru/2016/2/7.

237. Ємець Л. О. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 62–67.

238. Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 175 с.

239. Єфремова О. П. Конкурс як різновид кадрової процедури при формуванні кадрового потенціалу державної служби України. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. 2013. № 21. С. 159–164. (Серія 18 «Економіка і право»).

240. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 210 с.

241. Жароїд І. В. Компетенція Президента України у сфері державного управління: поняття та форми реалізації. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 1. С. 104–111.

242. Жуков С. В. Доброчесність як правова категорія: онтологія та особливості сучасного розуміння. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 20–21 квіт. 2018 р.). Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 92–94.

243. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 85–90.

244. Завгородній В. А. Механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ і громадських організацій у протидії корупції. *Публічне право.* 2011. № 2. С. 119–127.

245. Завидівська Н. Н. Професійно-прикладні основи формування здорового способу життя студентів вищих навчальних закладів економічного профілю : автореф. дис. … канд. пед. наук : 13.00.04. Київ, 2002. 20 с.

246. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. ООН від 10 груд. 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

247. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

248. Загидуллин Р. И. Правоохранительная функция современного Российского государства (вопросы теории и практики) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2004. 184 с.

249. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3. С. 145–150.

250. Загуменна Ю. О. Реалізація правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 225 с.

251. Задихайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 6. С. 143–145.

252. Заїка Н. Ю. Проблема соціальної справедливості в контексті соціальної держави. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2007. № 84–86. С. 169–171.

253. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. Київ : Ін Юре, 2007. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.

254. Закалюк А. П., Томкіна О. О. Запобігання корупції та іншій недоброчесності у судочинстві як кримінологічна проблема. *Право України*. 2008. № 5. С. 61–66.

255. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. коментар / [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін.] ; за заг. ред. В. В. Сокуренка. Харків : ХНУВС, 2016. 408 с.

256. Запорожець І. Г. Видання управлінських актів як форма управління у сфері охорони прав на об’єкти інтелектуальної власності. *Право України*. 2004. № 11. С. 54–57.

257. Заросило В. О., Гладкий В. В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123–139.

258. Зеленков А. В., Кононенко А. В., Налапко М. М. Організація набору та відбору персоналу. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі*. 2008. № 3. С. 125–135.

259. Зенцова Ю. А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2010. 213 с.

260. Зиновьева Н. М. Квалифицированный персонал как результат интеграции науки, образования и бизнеса. *Территория науки*. 2015. № 6. С. 123–125.

261. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз : монографія / пер. з фр. В. Ховкуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.

262. Зозуля В. О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони*. 2017. С. 11–15.

263. Зозуля І. В. Чи є європейською Національна поліція України? *Форум права*. 2018. № 3. С. 30–39. doi: 10.5281/zenodo.1336836.

264. Золотарьова Я. С. Адміністративні посади та їх правовий статус у судовій системі України. *Юридична наука*. 2015. № 10 (52). С. 46–51.

265. Золотарьова Я. С. Адміністративно-правовий статус державних службовців судових органів: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 34. С. 80–83. (Серія «Право»).

266. Иоголевич Н. И., Сагандыков М. С. Принципы государственной гражданской службы: соотношение конституционного и административного законодательства. *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. 2012. Вып. 32. С. 85–88. (Серія «Право»).

267. Иоффе О. С. Личные неимущественные права и их место в системе советского гражданского права. *Советское государство и право*. 1966. № 7. С. 51–59.

268. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 466 с.

269. Іншин М. І. Щодо визначення сутності державної служби як різновиду суспільно-корисної праці. *Право і безпека*. 2003. № 2. С. 39–42.

270. Іншин М. І. Види державної служби. *Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского*. 2010. Т. 23 (62). С. 129–135. (Серия «Юридические науки»).

271. Іншин М. І. Загальні види державної служби. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2003. № 4. С. 72–79.

272. Іншин М. І. Особливості розвитку службово-трудових відносин на державній службі. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. № 26. С. 278–285.

273. Іншин М. І. Підстави звільнення зі служби в поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1–1. С. 138–142.

274. Іншин М. І. Правові питання розвитку службово-трудових відносин в сфері державної служби України. *Право і безпека*. 2002. № 4. С. 67–71.

275. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2005. 452 с.

276. Кабанець О. С. Демократія як явище правової дійсності (теоретико-правовий аналіз) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 182 с.

277. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 33 с.

278. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. 330 с.

279. Кагановська Т. Є. Неперервна професійна освіта кадрів як один з етапів проходження державної служби в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 48–59.

280. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права*. 2008. № 1. С. 215–220.

281. Казімірська В. О., Ярьоменко С. Г. Мотивація і оплата праці персоналу. *Туристичний та готельно-ресторанний бізнес: світовий досвід та перспективи розвитку для України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 10 квіт. 2019 р.). Одеса : ОНЕУ, 2019. С. 437–439.

282. Калатур М. В. Адміністративно-правові засади організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 432 с.

283. Калашник М. В. Чітке визначення правового статусу працівника міліції та підрозділів системи МВС – головна підвалина реформування органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2011. № 5 (42). С. 57–62.

284. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 455 с.

285. Каляшин А. В. О публичной службе Российской Федерации. *Вестник Уфимского юридического института МВД России*. 2014. № 1 (63). С. 34–36.

286. Кальна-Дубінюк Т. П. Роль консалтингу в плануванні кар'єри державного службовця. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 200. Ч. 1. С. 173–178. (Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес»).

287. Кальниш Ю. Г., Сухорукова А. Л. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні. *Наукові праці*. 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 6–10. (Серія «Державне управління. Політологія»).

288. Капітонова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 236 с.

289. Капустіна К. О. Кадрове забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України. *Право і суспільство*. 2015. № 3. Ч. 2. С. 162–168.

290. Карамишев Д. В., Удовиченко Н. М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток,*

проблеми і перспективи вдосконалення) : матеріали ІІ Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квіт. 2008 р.). Львів : Фундація мед. права та біоетики України, 2008. С. 129–136.

291. Карамишев Д. В., Федак Н. М. Механізми формування системи професійної підготовки керівних кадрів галузі охорони здоров'я в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 3. С. 380–387.

292. Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2007. 159 с.

293. Кашперський О. О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 193 с.

294. Кириченко Ю. М. Служба в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 153–157.

295. Кирій Л. М. Відомчий, судовий контроль та прокурорський нагляд за відмовою в порушенні кримінальної справи : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2007. 211 с.

296. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 7–16.

297. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2017. 274 с.

298. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.

299. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.

300. Кікінчук В. Ю. Процедура звільнення зі служби в органах внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2010. № 3. С. 197–202.

301. Кікінчук В. Ю. Процедура стимулювання державно-службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 289–296.

302. Кірмач А. В. Підстави та порядок припинення державної служби: європейський досвід правового регулювання. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 202–211.

303. Клочко А. М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175–180.

304. Клочко А. М. Підготовка кадрів органів внутрішніх справ у вищих навчальних закладах МВС України. *Форум права*. 2012. № 1. С. 466–473.

305. Клочко А. М. Поняття та зміст кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 92–98.

306. Клочко А. М. Профорієнтаційна робота та професійний відбір у системі підготовки кадрів органів внутрішніх справ України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 3. С. 293–301.

307. Клочко І. О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 227 с.

308. Клюєв О. М. Інститут участі громадян у правоохоронній діяльності України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. № 24. С. 1–5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs20032428.

309. Клюєв О. М. Проблеми кадрового забезпечення органів внутрішніх справ на місцевому рівні. *Форум права*. 2006. № 3. С. 67–71.

310. Клюєв О. М. Щодо питання кадрового забезпечення ОВС на місцевому рівні. *Право України*. 2007. № 1. С. 37–39.

311. Кобзар В. В. Адміністративно-правовий статус персоналу кримінально-виконавчої установи : автореф. дис. … канд. юр. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 20 с.

312. Кобзар О. Ф. Підходи щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 9. С. 7–13.

313. Ковалёва Е. А., Ковалёва Т. В. Трудовое право: заключительная часть : практ. пособие. Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2017. 45 с.

314. Коваленко Ю. І. Правовий статус працівника органів внутрішніх справ у перехідному суспільстві (порівняльно-правовий аналіз на матеріалах країн СНД) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 20 с.

315. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 255 с.

316. Коваленко Ю. О. Інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України: визначення та сутність. *Науковий вісник Ужгородського національного* університету. 2016. Т. 4. Вип. 41. С. 204–207. (Серія «Право»).

317. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навч. посіб. Львів : ЛДУВС, 2017. 364 с.

318. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.

319. Коваль Е. А. Визуализация нормативности экологической ответственности. *Гуманитарные науки и образование*. 2014. № 1. С. 88–91.

320. Ковальова Д. В. Державна служба України як суб’єкт професійної соціалізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 3. С. 228–237.

321. Ковальчук Ю. В. Законодавство України про адміністративно-правовий статус державного службовця: порівняльний аналіз. *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 2. С. 61–65. (Серія «Право»).

322. Ковбасюк Ю. В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2012 р.). Київ : НАДУ, 2012. С. 3–5.

323. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

324. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 груд 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1971. Додаток до № 50 (у ред. від 01.01.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08.

325. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р. № 34/169. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/995_282.

326. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (у ред. від 19.01.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

327. Козицький В. І. Поняття та місце регіональних управлінь МВС України в областях у сучасній організаційній структурі органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2011. № 5. С. 68–73.

328. Козін С. М. До питання звільнення з посади за порушення присяги державного службовця. *Право та інновації*. 2014. № 4. С. 171–178.

329. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2005. 554 с.

330. Козьяков І. М. Принципи постійної професійної підготовки прокурорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 37–43.

331. Колєснік Т. В. Сучасні підходи до застосування мотивації і стимулювання працівників. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 114–120.

332. Колінько Р. С. Правова політика держави у сфері прав людини: системно-структурний підхід. *Захист прав людини: національний та міжнародно-правовий виміри* : зб. тез доп. XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20 квіт. 2018 р.). Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2018. С. 621–624.

333. Колобов Ю. В. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2012. № 4. С. 197–205. (Серія «Управління»).

334. Коломієць Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

335. Коломієць Ю. М. Реалізація правоохоронної функції держави як пріоритетний напрямок діяльності Президента України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 102–105.

336. Коломоєць Т. О., Шевченко М. В. Мотивація державного службовця за допомогою присяги. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 1. С. 77–84. (Серія «Юридичні науки»).

337. Комаришин Н. С. Принцип законності: поняття, особливості. *Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти* : зб. тез доп. І Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 8–9 груд. 2006 р.). Суми : УАБС НБУ, 2006. С. 49–51.

338. Комирчий П. А. Основополагающие нормативные требования к кадровому обеспечению публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 98–101.

339. Комирчий П. А. Относительно определения видов публичной службы Украины. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 77–82.

340. Комирчий П. А. Структура правоохранительной сферы Украины. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 94–101.

341. Комирчий П. А. Структура системы органов публичной службы в правоохранительной сфере Украины. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 74–79.

342. Комірчий П. О. Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Т. 4. С. 102–106.

343. Комірчий П. О. Актуальні проблеми боротьби з організованими злочинними угрупованнями. *Формування правової держави в Україні. Проблеми і перспективи* : зб. тез доп. IX Всеукр. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 13 квіт. 2007 р.). Тернопіль : Економ. думка, 2007. Т. 2. С. 215–220.

344. Комірчий П. О. Антикорупційна функція публічної служби у правоохоронній сфері України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : НАВС, 2018. Ч. 1. С. 80–82.

345. Комірчий П. О. Базові принципи публічної служби у правоохоронній сфері Україні. *Актуальні питання реформування правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 лип. 2018 р.). Дніпро : Правовий світ, 2018. С. 62–64.

346. Комірчий П. О. Вплив викривачів на зниження рівня корумпованості публічних службовців у правоохоронній сфері. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). Київ : НАВС, 2018. С. 70–73.

347. Комірчий П. О. Дослідження організованої злочинності: системно-функціональний підхід. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 201–205.

348. Комірчий П. О. Загальні ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 1. № 2. P. 127–132.

349. Комірчий П. О. Правові форми діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 110–115.

350. Комірчий П. О. Загальнодержавні підходи до протидії організованій злочинній діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 314–317.

351. Комірчий П. О. Кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері: поняття та правові вимоги. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2019. Вип. 41. С. 117–121. (Серія «Юриспруденція»).

352. Комірчий П. О. Методи діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 95–100. doi: 10.32849/2663-5313/2019.10.16.

353. Комірчий П. О. Нормативність кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі :* матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : НАВС, 2019. Ч. 2. С. 155–157.

354. Комірчий П. О. Окремі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в умовах економічної кризи. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 117–121.

355. Комірчий П. О. Організаційні засади міжнародного співробітництва у сфері боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Київ : НАВС, 2018. Ч. 1. С. 80–82.

356. Комірчий П. О. Особливі ознаки публічної служби в правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 8. С. 183–190. doi:10.32850/2414-4207.2019-8.26.

357. Комірчий П. О. Особливості просування по службі в правоохоронних органах України. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2019. Спецвип. Т. 2. С. 41–44.

358. Комірчий П. О. Поширення корупції як загроза національним інтересам України. *Взаємодія державного сектору та громадянського суспільства у запобіганні корупції, розбудові доброчесності і належного врядування в Україні* : матеріали міжвідомч. наук.-практ. конф. (Київ, 28 жовт. 2011 р.). Київ : НА СБУ, 2011. С. 153–156.

359. Комірчий П. О. Правові форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 110–115.

360. Комірчий П. О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 69–76.

361. Комірчий П. О. Система загальнослужбових принципів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 100–107. doi:10.32850/2414-4207.2019-10.14.

362. Комірчий П. О. Спеціальні та особливі завдання публічної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Т. 4. Вип. 6. С. 207–211.

363. Комірчий П. О. Структура адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2018. Вип. 50. Т. 3. С. 161–165. (Серія «Право»).

364. Комірчий П. О. Сутність форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3, Т. 1. С. 167–171. doi:10.32844/2618-1258.2019.3-1.28.

365. Комірчий П. О. Організаційно-правова структура кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 111–116. doi:10.32849/2663-5313/2020.1.20.

366. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019. Т. 2. № 2. С. 66–71. doi: 10.32844/2618-1258.2019.2-2.12.

367. Комірчий П. О. Феномен публічної служби в сучасній Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 84–89. (Серія «Право»).

368. Комірчий П. О. Форми кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 111–115.

369. Комірчий П. О. Чинники, які сприяють криміналізації окремих сфер суспільного життя. *Боротьба з організованою злочинністю: актуальні проблеми та шляхи вирішення в умовах реформування правоохоронних органів* : зб. наук. пр. Київ : Міжвідом. НДЦ з пробл. боротьби з організ. злочинністю, 2016. С. 83–85.

370. Комірчий П. О., Гриненко І. М., Щербина Л. І. Протидія органами Служби безпеки України організованій злочинності та корупції: правові та організаційні засади : монографія. Київ : НА СБУ, 2016. 320 с.

371. Комірчий П. О., Новицький Г. В., Щербина Л. І. Основи систематизації законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : НА СБУ, 2013. 192 с.

372. Комірчий П. О., Пентєгов В. А. Загальні підходи до розроблення концепції протидії організованій злочинності. *Законодавство: історія розвитку,*

соціальна обумовленість та вдосконалення : матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. (Бердянськ, 23 берез. 2018 р.). Бердянськ : Талком, 2018. С. 179–182.

373. Комірчий П. О., Самойленко О. Г. Інформаційні відносини – сутність правового регулювання. *Юриспруденція в сучасному інформаційному просторі* : матеріали IX Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 1 берез. 2019 р.). Тернопіль : Вектор, 2019. Т. 1. С. 226–228.

374. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : міжнар. док. від 18 груд. 1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

375. Конвенція ООН проти корупції : міжнар. док. від 31 жовт. 2003 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 10. Ст. 506.

376. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності : міжнар. док. від 15 листоп. 2000 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 14. Ст. 1056.

377. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнар. док. від 4 листоп. 1950 р. *Офіційний вісник України.* 1998. № 13. Ст. 270.

378. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми : міжнар. док. від 16 трав. 2005 р. *Офіційний вісник України.* 2011. № 16. Ст. 706.

379. Коновалов В. А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата. *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. 2014. Т. 14. № 1. С. 86–90. (Серия «Право»).

380. Конопльов В. В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 135–150.

381. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (у ред. від 01.01.2020). URL: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/ show/254к/96-вр.

382. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : Щит-М, 1999. Ч. 1. 271 с.

383. Корнута Л. М. Принцип політичної неупередженості в системі принципів державної служби. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 72–75.

384. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 472 с.

385. Корсун С. І. Проблеми професійного відбору працівників правоохоронних органів. *Проблеми сучасної психології*. 2013. Вип. 19. С. 302–313.

386. Коруля І. В. Напрями вдосконалення кадрового забезпечення органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 230–232.

387. Косовец А. А. Проблемы противодействия угрозам информационной безопасности МВД России. *Вестник экономической безопасности*. 2011. № 1. С. 37–45.

388. Костенко О. М. Соціально-натуралістична юриспруденція – доктринальна основа для правової реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 309–314.

389. Костенко О. О. Деякі аспекти ролі викривачів (whistleblowers) у протидії правопорушенням. *Право України*. 2016. № 6. С. 188–194. URL: http://lib.nmu.org.ua/catalog/site/ view.html?doc_id=677142.

390. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–11.

391. Котельникова Ю. М. Система управління кадрами як основний елемент системи управління підприємством. *Коммунальное хозяйство городов*. 2006. Вип. 68. С. 332–339.

392. Котирло О. О., Стефановський Т. П. Основні проблеми адаптації функцій прокуратури України до європейських стандартів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 314–317.

393. Котляр В. Ю. До питання оцінювання діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ МВС України. *Вісник Академії управління МВС*. 2007. № 2–3. С. 35–47.

394. Котляр В. Ю., Антонов О. В. Оцінювання діяльності підрозділів карного розшуку: системний підхід. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 1. С. 32–48.

395. Кочетков А. В., Сульдина Г. А., Халилова Т. В., Занко Т. А. Государственная и муниципальная служба : учебник / под общ. ред. Е. В. Охотского. М. : Юрайт, 2015. 556 с.

396. Кравцова Т. М. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 87–89.

397. Кравченко І. С. Актуальні питання комплектування підрозділів Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2 (93). С. 52–58.

398. Кравченко І. С. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 68–72.

399. Кравченко О. О. Роль кадрової політики на підприємстві. *Економіка і суспільство*. 2016. № 3. С. 355–359.

400. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1998. 21 с.

401. Кравченко Ю. Ф. Основні напрямки реформування кадрової політики в органах внутрішніх справ України. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1997. № 2. С. 3–10.

402. Кравчук В. М. Поняття конституційної правосуб'єктності. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. С. 71–74.

403. Краснікова Н. А., Овдієнко М. Ю. Юридичний зміст реформування правоохоронної системи. *Міжнародний юридичний вісник.* 2016. Вип. 1 (3). С. 40–44.

404. Красноборов О. В. Кадрове забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційний напрямок діяльності Державної судової адміністрації України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 171–178.

405. Кренслер Ф. Ф. Система служебно-профессионального продвижения сотрудников УИС. *Человек: преступление и наказание*. 2010. № 2 (67). С. 110–112.

406. Кривицький Ю. В. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 8–13.

407. Кривицький Ю. В. Гуманізм як принцип діяльності міліції в умовах реформування МВС України. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : тези VII Міжнар. наук. Internet-конф. студ. та молод. вчених. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2012. С. 273–278.

408. Криворученко А. Г., Шишкин В. О. Система та основні методи кадрового забезпечення у системі управління вітчизняними підприємствами. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2017. № 1. С. 8–15.

409. Кривошеїн П. П. Адміністративно-правовий статус замовника об'єкта будівництва. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 133–137.

410. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.

411. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : міжнар. док. від 27 січ. 1999 р. № ETS173. *Офіційний вісник України*. 2010. № 15. Ст. 717.

412. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

413. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10. № 11–12. № 13. Ст. 88.

414. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 лип. 2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3–4. Ст. 21.

415. Криштанович М. Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України : дис. … д-ра наук з держ упр. : 25.00.02. Львів, 2016. 474 с.

416. Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 255 с.

417. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2008. 24 с.

418. Кубаєнко А. В. Принципи організації та діяльності підрозділів поліції в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 101–103.

419. Кубрак О. В. Європейські політичні цінності: стан і динаміка утвердження в Україні. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова*. 2014. Спецвип. С. 211–216. (Серія 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»).

420. Кузнєцов А. М. Планування кадрового забезпечення діяльності банку. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2014. Т. 2. № 2. С. 121–124. (Серія «Економічні науки»).

421. Кузь В. І. Система розподілу прибутку підприємства: проблеми ідентифікації. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2009. № 2 (48). С. 51–56. (Серія «Економіка, управління та адміністрування»).

422. Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 205 с.

423. Кузьменко О. К. Еколого-економічна система: поняття та структура. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2012. № 2. С. 217–221.

424. Кулешов О. О. Примус як засіб забезпечення й охорони правопорядку адміністративною службою міліції. *Право і безпека*. 2004. № 1. С. 102–104.

425. Кулєшов М. М., Маліновська Л. Т. Актуальні питання формування кадрової політики та порядку проходження служби в органах і підрозділах цивільного захисту : практ. посіб. Харків : НУЦЗУ, 2013. 115 с.

426. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. Суми : СумДУ, 2007. Ч. 2. 235 с.

427. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. Суми : СумДУ, 2007. Ч. 1. 221 с.

428. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 432 с.

429. Куліш А. М., Миколенко Н. С. Критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Т. 1. № 2. С. 62–67.

430. Куліш А. М., Рєзнік О. М., Миколенко Н. С. Особливості проведення внутрішньої оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів як суб’єктів

забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 13 (26). С. 72–78. doi: 10.21272/legalhorizons.2018.i13.p72.

431. Кульчицький В. Й. Патріотичне виховання як складова професійної підготовки майбутнього фахівця. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2019. Вип. 1 (44). С. 88–92. (Серія «Педагогіка. Соціальна робота»). doi: 10.24144/2524-0609.2019.44.88-92.

432. Кумейко А. В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 202 с.

433. Курилюк Ю. Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.

434. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 20 с.

435. Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарында кызмат өтөө жөнүндө : Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 25.07.2019 № 102. *Эркин-Тоо*. 2019. № 64. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/111956.

436. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 211 с.

437. Лагнюк О. М. До питання кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Т. 1. № 10–2. С. 126–128. (Серія «Юриспруденція»).

438. Лагодієнко В. В. Механізм управління розвитком агропромислового виробництва: суть, функції, завдання та регіональні особливості. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2007. Т. 17. № 3. С. 54–59.

439. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник. 4-е изд. М. : Юрайт, 2011. 634 с.

440. Лазаренко Д. В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює регулювання використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 73. С. 77–80.

441. Лапа Е. П. Конституционно-правовые основы публичной службы в Российской Федерации. *Сибирский юридический вестник*. 2011. № 2 (53). С. 51–54.

442. Ларін С. В. Якими мають бути національні цінності українського суспільства в контексті цінностей об'єднаної Європи? *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації* : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу (27 квіт. 2017 р.). Харків : Магістр, 2017. С. 156–161.

443. Лахижа М. І. Освітні аспекти удосконалення кадрового забезпечення публічної адміністрації: болгарський досвід. *Професійний розвиток та управління людськими ресурсами в системі післядипломної педагогічної освіти в контексті трансформації освіти України* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 28 жовт. 2016 р.) / за заг. ред. В. В. Олійника. Київ : УМО НАПН України, 2016. С. 106–110.

444. Лебедев С. П. Проблема платоновского учения о началах. *Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена*. 2007. Т. 9. № 46. С. 7–18.

445. Левченко С. О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості упровадження. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4 (59). С. 1–10.

446. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 201 с.

447. Лигун Н. В. Професійно-психологічна підготовка працівників органів внутрішніх справ: основи та шляхи оптимізації. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2013. Вип. 2. С. 54–58.

448. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8. URL: http://212.111.198.130/zbirnik/ 2009-02/09lnadsu.pdf.

449. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 213 с.

450. Литвиненко В. І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. *Наукові праці МАУП*. 2017. № 1. С. 7–16. (Серія «Юридичні науки»).

451. Литвиненко В. І. Функції правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 105–109.

452. Литяцька Д. В. Кадровий аудит в технології управління кадровим потенціалом агроформувань. *Удосконалення системи обліку, аналізу та аудиту як складової інформації суспільства* : матеріали Міжнар. міжвуз. наук.-практ. конф. Тернопіль : [б. в.], 2004. С. 184–187.

453. Лук'янець Д. М. Типологія юридичної відповідальності. *Юридична Україна*. 2004. № 3. С. 4–10.

454. Лупало О. А., Котляр В. Ю., Забудський К. О. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ України шляхом вивчення громадської думки. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 5. С. 197–206.

455. Луцюк П. С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2017. 458 с.

456. Людькова К. І. Визначення видів державної служби. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : тези VIII Міжнар. наук.

Internet-конф. студ. та молод. вчених. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013. С. 315–317.

457. Ляшук Р. М. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 148–150.

458. Магас Н. З. Способи зменшення латентності корупційної злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 4. С. 84–90.

459. Маєвський О. С. Удосконалення механізму соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників міліції у контексті реформування системи МВС України. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. № 2. С. 203–208. (Серія «Право»).

460. Мажар М. А. Вплив трудових ресурсів на конкурентоспроможність підприємства. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2010. № 2 (52). С. 258–261. (Серія «Економіка, управління та адміністрування»).

461. Мазур В. С. Сучасна кадрова стратегія підприємства. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2011. № 6 (51). Ч. 2. С. 206–210. (Серія «Економічні науки»).

462. Майфат М. А. Щодо принципів діяльності Національної гвардії України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 288–291.

463. Макаренко О. М. Форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 30. С. 66–73.

464. Макаренко О. М. Щодо з’ясування терміна профілактика правопорушень та суміжних з ним понять. *Право і безпека*. 2004. № 3–1. С. 118–120.

465. Маковій В. В. Виправний центр як суб’єкт виконання покарання у виді обмеження волі : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2011. 222 с.

466. Маланчій М. О. Концептуальні засади розвитку системи кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2. С. 183–194.

467. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.

468. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.

469. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ : Центр сприяння інституц. розвит. держ. служби, 2005. 254 с.

470. Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2012. 21 с.

471. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1. С. 41–45. (Серія «Державне управління»).

472. Мамчур Д. В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни в державі : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.

473. Мандичев Д. В. Питання реалізації правоохоронної функції держави господарськими судами України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 124–126.

474. Манчева А. В. Государственная служба: понятие, виды, принципы. *В мире права*. 2000. № 2. URL: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1147743.

475. Марущак А. І. Проблеми інформаційної правосуб’єктності у сфері доступу до інформації. *Правова інформатика*. 2007. № 4 (16). С. 25–30.

476. Масленникова С. А. Кадрове забезпечення патрульної служби України. *Національна поліція України: проблеми становлення та перспективи розвитку* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 95–99.

477. Маськовіта М. М. Присяга працівників органів внутрішніх справ: історико-правовий вимір : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2017. 224 с.

478. Матвіїв М. Я. Персонал в комплексі маркетингу на ринку праці. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 3 (28). С. 50–56.

479. Матирко В. И. Формирование кадрового потенциала федеральных органов исполнительной власти : дис. … д-ра экон. наук : 08.00.05. М., 1997 358 с.

480. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 36 с.

481. Мельник В. І. Функції правоохоронних органів України щодо забезпечення економічної безпеки держави. *Митна справа*. 2015. № 3 (2). С. 160–166.

482. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/docpdf/melnik.pdf.

483. Мельник К. Ю. Окремі проблеми правового регулювання призначення на посади поліцейських. *Правова реформа в сучасних умовах: досягнення та перспективи* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 лют. 2016 р.). Тернопіль : Вектор, 2016. Т. 2. С. 111–113.

484. Мельник К. Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття правоохоронні органи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 139–146.

485. Мельник К. Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Одеса, 2011. 34 с.

486. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 576 с.

487. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.

488. Меморандум між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Чорногорії про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю : міжнар. док. від 13 черв. 2013 р. *Офіційний вісник України.* 2013. № 66. Ст. 2431.

489. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / [Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, П. П. Кульчицький та ін.] ; за ред. І. П. Голосніченка. Київ : Друк. МВС України, 2009. 36 с.

490. Микитась А. В. Проблеми класифікації видів організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ. *Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 44–47.

491. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2008. 20 с.

492. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : міжнар. док. від 21 трав. 1965 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

493. Мовчан А. В. Оптимізація системи професійної підготовки кадрів для МВС України. *Кадровий вісник*. 2011. № 1. С. 13–22.

494. Мовчан М. А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137–144.

495. Мозгова В. А. Підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. *Держава і право*. 2013. № 61. С. 279–285.

496. Моісєєв М. С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 10 (23). С. 55–60. doi: 10.21272/legalhorizons.2018.i10.p55.

497. Мокрицька Н. П. Правове забезпечення процедури реалізації права на працю в порядку призначення на посаду. *Форум права*. 2010. № 2. С. 308–316.

498. Мокрицька Н. П. Складення присяги як умова виникнення відносин найманої праці з державним службовцем у новому Законі України «Про державну службу». *Форум права*. 2013. № 3. С. 390–394.

499. Мороз Ю. Г. «Орган охорони правопорядку, «орган правопорядку, «орган досудового розслідування»: співвідношення понять. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 3. С. 14–18.

500. Москаленко А. П. Актуальні проблеми професійного психологічного відбору до вузів системи МВС. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 18. С. 452–456.

501. Московець В. І. Принципи побудови партнерської взаємодії міліції з населенням. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 18. С. 443–446.

502. Муравенко О. Ю. Особливості правової природи принципу законності. *Публічне право*. 2012. № 2 (6). С. 380–385.

503. Муравенко О. Ю. Роль і місце прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 203 с.

504. Муромець Н. Є., Черненко А. А. Логістичні принципи побудови організаційної структури торговельного підприємства. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2014. № 2 (2). С. 95–100.

505. Мусаєва С. С., Баранов С. О. До питання про основні форми діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 25 берез. 2016 р.). Одесса : ОДУВС, 2016. С. 187–188.

506. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.

507. Мушинский М. А. Эффективность законодательства в правоохранительной сфере и механизм ее обеспечения: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2003. 25 с.

508. Нагорных Р. В. О формировании административно-правового института государственной правоохранительной службы. *Актуальные проблемы российского права*. 2008. № 3 (8). С. 96–102.

509. Нагорных Р. В. О формировании административно-правового института государственной правоохранительной службы. *Человек: преступление и наказание*. 2009. № 2 (65). С. 14–18.

510. Нагорных Р. В. Понятие и административно-правовая природа государственной службы Российской Федерации. *Вестник института: преступление, наказание, исправление*. 2014. № 3 (27). С. 34–36.

511. Нагорных Р. В. Понятие системы государственной службы в правоохранительной сфере. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2016. Т. 10. № 1. С. 179–184. doi: 10.17150/1996-7756.2016.10(1).

512. Нагорных Р. В. Принципы государственной правоохранительной службы. *Вестник института: преступление, наказание, исправление*. 2012. № 19. С. 43–47.

513. Нагорных Р. В. Системообразующие признаки государственной службы в правоохранительной сфере. *Вестник института: преступление, наказание, исправление*. 2018. № 1 (41). С. 4–12.

514. Надьон В. В. Елементи правосуб'єктності в цивільному праві. *Проблеми законності*. 2014. № 125. С. 100–109.

515. Наливайко Л. Р., Орєшкова А. Ф. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Т. 1. № 3. С. 41–44. (Серія «Юридичні науки»).

516. Недобор І. В. Концептуальні підходи до співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба» в умовах децентралізації. *Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 18 квіт. 2018 р.) / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 44–47.

517. Неліпа Д. В. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. № 1. С. 55–62. (Серія «Управління»).

518. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2002. 220 с.

519. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы : курс лекций. М. : РАГС, 2010. 328 с.

520. Нечипорук І. В., Феєр І. І. Службова кар'єра та просування по службі працівника ДФС України. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки* : зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 24 листоп. 2017 р.). Вінниця : Нілан-ЛТД, 2017. С. 121–123.

521. Николаенко Е. А., Махина С. Н. О некоторых спорных аспектах в понимании правоохранительной службы и службы курсантов образовательных организаций системы МВД России. *Проблемы правоохранительной деятельности*. 2015. № 1. С. 75–82.

522. Нікітенко О. І. Основні акти регулювання діяльності правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 32 (3). С. 56–59. (Серія «Право»).

523. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування національної поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017.241 с.

524. Новіков В. В. Форми забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2014. № 1. С. 382–386.

525. О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ : Конвенция ООН от 20 декаб. 1988 г. *Конвенции о международном контроле над наркотиками*. Нью-Йорк : ООН, 2014. С. 81–121.

526. О гражданских и политических правах : Международный пакт, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декаб. 1966 г. *Международная защита прав и свобод человека* : сб. док. М. : Юрид. лит., 1990. С. 32–53.

527. О правоохранительной службе : Закон Республики Казахстан от 6 янв. 2011 г. № 380-IV ЗРК. *Казахстанская правда*. 2011. № 17–18 (26438–26439) (у ред. від 28.12.2018). URL: http://base.spinform.ru/ show_doc.fwx?rgn=32563.

528. О психотропных веществах : Конвенция от 21 февр. 1971 г. *Конвенции о международном контроле над наркотиками*. Нью-Йорк : ООН, 2014. С. 49–79.

529. Огієнко І. В. Особливості припинення службово-трудових правовідносин працівників органів внутрішніх справ за загальними підставами, визначеними Кодексом законів про працю України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 376–380.

530. Озерський І. В. Атестація в органах прокуратури: організаційно-правовий і психологічний аспекти. *Віче*. 2009. № 12. С. 19–21.

531. Озерський І. В. Проблемні аспекти призначення прокурора на адміністративну посаду за проектом Закону України «Про прокуратуру» (станом на 01.07.2014, ст. 39). *Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 10–11 жовт. 2014 р.). Херсон : Гельветика, 2014. С. 228–231.

532. Окопник О. М. Проблемні питання запобігання та протидії корупції в Україні. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 20–21 квіт. 2018 р.). Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 357–359.

533. Олешко А. М. Конкурсний відбір та його вплив на формування якісного корпусу державних службовців. *Економіка та держава*. 2009. № 7. С. 118–121.

534. Олійник Р. В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи.* 2013. № 13. С. 35–40.

535. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 204 с.

536. Опацький Р. М. Адміністративно-правовий статус працівників служби дільничних інспекторів міліції: поняття та шляхи вдосконалення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 3. С. 93–98. (Серія «Юридичні науки»).

537. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочко. Харків : Право, 2000. 272 с.

538. Орел О. В., Мідіна А. С. Генезис Національної гвардії України як суб’єкта протидії загрозам національній безпеці України. *ScienceRise: Juridical Science*. 2018. № 2 (4). С. 4–7. doi: 10.15587/2523-4153.2018.135830.

539. Орлов В. А. Правовий статус муніципальної міліції в Україні: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Т. 1. Вип. 29. С. 91–95. (Серія «Право»).

540. Ортинська Н. В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2017. 524 с.

541. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 19 с.

542. Павленко Ж. О. Поняття інформаційної функції держави. *Проблеми законності.* 2011. Вип. 117. С. 202–211.

543. Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Науч. кн., 2012. 174 с.

544. Павленко Н. Г. Адміністративно-правові засади діяльності персоналу міліції громадської безпеки : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2006. 195 с.

545. Павленчик П. Т. Атестація – важливий елемент проходження державної служби. *Вісник державної служби України*. 2000. № 4. С. 66–71.

546. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: європейські стандарти організації та функціонування. *Форум права*. 2013. № 1. С. 751–757.

547. Падалко Г. В. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 420–423.

548. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 117–123.

549. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 2. С. 24–29. (Серія «Юридичні науки»).

550. Падерін І. Д., Новак Є. Е. Аналіз впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на стратегії підприємств малого та середнього бізнесу. *Економічний вісник Донбасу*. 2015. № 3 (41). С. 135–141.

551. Панова О. О. Щодо кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Т. 2. № 5. С. 113–116.

552. Панченко М. В. Понятие и структура правового механизма обеспечения достойного труда прокуроров в Украине. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 29–33.

553. Панченко М. В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 459 с.

554. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

555. Панчук В. А. Адміністративно-правовий статус помічника судді в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 . Київ, 2018. 231 с.

556. Паньков Д. А. Принципи правового регулювання колективних трудових відносин : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Одеса, 2007. 186 с.

557. Парпан У. М., Ільчишин Н. В. Правосуб’єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2018. Т. 19. С. 221–226.

558. Пархоменко-Куцевіл О. І. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 1 (4). URL: http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/201001(4)/10poipka.pdf.

559. Пархоменко-Куцевіл О. І. Удосконалення процедури атестації державних службовців: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 1. С. 55–62.

560. Передерій О. С. Пріоритети діяльності правоохоронної системи у світлі активізації європейської інтеграції України. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 165–168.

561. Перепелиця А. В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 272 с.

562. Перепелиця А. В. Особливості професійного відбору персоналу до органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 1–9.

563. Петрашко Е. Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005. 248 с.

564. Петренко М. Я. Правові форми діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності та правопорядку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. № 23. С. 148–155.

565. Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харьков : Факт, 1998. 168 с.

566. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 1999. 33 с.

567. Петришин О. О. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 116–128.

568. Петров А. В. Форма права и ее разновидности. *Вестник Нижегородского университета именпии Н. И. Лобачевского*. 2012. № 6–1. С. 227–232.

569. Пиотровский В. Ю. Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2003. 154 с.

570. Письменний І. В., Липовська Н. А. Публічна служба як інструмент публічного управління. *Вісник Академії митної служби України*. 2016. № 1 (12). С. 82–89. (Серія «Державне управління»).

571. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі Держави України: теоретико-правові засади функціонування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.

572. Плахотнюк Н. Г. Кадрові процедури як обов'язковий елемент управління державною службою. *Держава і право*. 2007. Вип. 36. С. 246–253.

573. Плахотнюк Н. Г. Повноваження керівника органу виконавчої влади у сфері управління персоналом. *Університетські наукові записки*. 2007. № 1. С. 170–177.

574. Побережна Н. М., Куліш І. В. Кадрова політика як основа розроблення стратегії управління персоналом. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. 2010. № 64. С. 175–178.

575. Погребняк Н. С. Форми діяльності апарату Верховної Ради України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 29. С. 43–53.

576. Погребняк С. П. Втілення принципів права в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (65). С. 21–32.

577. Погребняк С. П. Закріплення основоположних принципів права в Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 4. С. 31–39.

578. Подкопаєв С. В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.

579. Подкопаєв С. В. Професіоналізм прокурорської діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 1. С. 17–21.

580. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 19 с.

581. Подоляка С. А. Особливості адміністративної процедури припинення державної служби в органах прокуратури України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. Вип. 7. С. 132–134.

582. Подорожній Є. Ю. Формування конкурентоспроможного середовища як фактор відбору персоналу для МВС України. *Право і безпека*. 2006. № 5. С. 87–90.

583. Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2015. 49 с.

584. Полковніченко О. М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави. *Форум права*. 2011. № 4. С. 571–576.

585. Полянський Ю. Є. Про організаційний устрій та функції органів прокуратури. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 87–90.

586. Полярна В. Л., Рябець В. В. Європейські практики надання електронних послуг в правоохоронній діяльності та перспективи їх впровадження в Україні : наук.-дослід. робота / наук. кер. С. А. Чукут. Київ : КПІ, 2017. 36 с.

587. Пономаренко Г. О. Діяльність відомчих вищих навчальних закладів щодо реалізації кадрової політики МВС України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 45. С. 6–13.

588. Поплавський В. Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 135–137.

589. Поплавський В. Ю. Сучасні наукові підходи до класифікації державно-службових відносин. *Право і суспільство*. 2015. № 3 (2). С. 133–136.

590. Попов С. В. Юридична відповідальність працівників ОВС України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 388–394.

591. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.

592. Попова О. В. Щодо принципів публічної служби в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 269–272.

593. Працко Г. С., Чеботарев Д. А. Правовой порядок и права человека. *Правовая система и современное государство: проблемы, тенденции и перспективы развития* : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 10 нояб. 2018 г.). Пенза : Наука и Просвещ., 2018. С. 19–21.

594. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 груд. 1994 р. № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

595. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 7 берез. 2002 р. № 3099-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 32. Ст. 225.

596. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

597. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. № 46. Ст. 366 (втратив чинність).

598. Про день початку роботи Офісу Генерального прокурора : наказ Генеральної прокуратури України від 23 груд. 2019 р. № 351. *Голос України*. 2019. № 247. URL: http://www.golos.com.ua/article/325727.

599. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

600. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50 (у ред. від 05.08.2018). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/3781-12.

601. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 409.

602. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (втратив чинність).

603. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 26. Ст. 273 (втратив чинність).

604. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

605. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 берез. 2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 29. Ст. 233.

606. Про домовленість подальшого розвитку співробітництва між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Угорської Республіки : спільна заява МВС України та МВС УР від 12 трав. 2005 р. URL: https://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/212738.

607. Про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції : угода між Урядом України та Урядом США від 13 берез. 2015 р. *Офіційний вісник України.* 2015. № 31. Ст. 916.

608. Про економічні, соціальні і культурні права : міжнар. пакт ООН від 16 груд. 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/995042.

609. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3782-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 11. Ст. 51.

610. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 49. Ст. 2056.

611. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 32. Ст. 412.

612. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27 лип. 2012 р. № 649. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12.

613. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : наказ МВС України від 16 лют. 2018 р. № 111. *Офіційний вісник України.* 2018. № 31. Ст. 1098.

614. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17 листоп. 2015 р. № 1465. *Офіційний вісник України.* 2015. № 90. Ст. 3073.

615. Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України : наказ Державної судової адміністрації України від 4 лют. 2005 р. № 11. *Офіційний вісник України.* 2005. № 28. Ст. 1674 (втратив чинність).

616. Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України : наказ Державної судової адміністрації України від 29 лип. 2011 р. № 120. *Офіційний вісник України.* 2011. № 65. Ст. 2547.

617. Про затвердження Положення про вахтовий метод служби (роботи) поліцейських, державних службовців та працівників органів і підрозділів Національної поліції України в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення : наказ МВС України від 13 груд. 2017 р. № 1023. *Офіційний вісник України.* 2019. № 3. Ст. 83.

618. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС : наказ МВС України від 14 лют. 2008 р. № 62. *Офіційний вісник України.* 2008. № 21. Ст. 615.

619. Про затвердження Положення про Департамент кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 6 жовт. 2017 р. № 282 (у ред. від 26.06.2019). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/filedownloader.html?m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=203901.

620. Про затвердження Положення про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 14 груд. 2015 р. № 1570. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/29879/response/59651/attach/2/utf%208.doc.

621. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України.* 2015. № 89. Ст. 2972.

622. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України.* 2015. № 89. Ст. 2971.

623. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції : наказ МВС України від 24 груд. 2015 р. № 1625. *Офіційний вісник України.* 2016. № 11. Ст. 485.

624. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : наказ МВС України від 26 листоп. 2018 р. № 958. *Офіційний вісник України.* 2019. № 3. Ст. 83.

625. Про затвердження Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання : рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісі прокурорів від 2 серп. 2017 р. № 22зп-17 (у ред. від 20.02.2019). URL: https://ips.ligazakon.net/ document/view/GP17039https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-22zp-17.

626. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. *Офіційний вісник України.* 2019. № 19. Ст. 648.

627. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550. *Офіційний вісник України.* 2006. № 16. Ст. 1206.

628. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 171. *Офіційний вісник України.* 2015. № 28. Ст. 812.

629. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної

поліції України : наказ МВС України від 15 листоп. 2017 р. № 930. *Офіційний вісник України.* 2018. № 8. Ст. 319.

630. Про затвердження Порядку складення Присяги осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 1 лип. 2019 р. № 144. *Офіційний вісник України*. 2019. № 55. Ст. 1935.

631. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора : наказ Генеральної прокуратури України від 5 квіт. 2016 р. № 135. *Офіційний вісник України.* 2016. № 51. Ст. 1807.

632. Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 13 лип. 2004 р. № 185. *Офіційний вісник України.* 2004. № 31. Ст. 2094 (втратив чинність).

633. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ НАДС від 3 берез. 2016 р. № 47. *Офіційний вісник України.* 2016. № 27. Ст. 1091.

634. Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Радою Міністрів Боснії і Герцеговини про співробітництво в боротьбі зі злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 9 листоп. 2016 р. № 799. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/799-2016-%D0%BF.

635. Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Словенія про співробітництво в боротьбі зі злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2012 р. № 928. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/928-2012-%D0%BF#n2.

636. Про захист викривачів корупції : проект Закону України. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/proekt_zu_vykryvachi.pdf.

637. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. Ст. 943.

638. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 47. Ст. 256.

639. Про інститут підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України : наказ НАПУ від 5 квіт. 2019 р. № 47-од. URL: http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2019/05/Polozhennya4.pdf.

640. Про інститут підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації Національної академії внутрішніх справ : наказ НАВС від 5 груд. 2018 р. № 1652. URL: https://ipo.naiau.kiev.ua/files/polozhennia_ipkkpk_11122018.pdf.

641. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. Ст. 650.

642. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

643. Про навчальний процес в Національній академії прокуратури України : наказ НАПУ від 30 лип. 2018 р. № 96-од (у ред. від 22.10.2018). URL: http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2019/05/Polozhennya3.pdf.

644. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 47. Ст. 2051.

645. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 31. Ст. 241.

646. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 17. Ст. 594.

647. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 40–41. Ст. 379.

648. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 22. Ст. 303.

649. Про оплату праці : Закон України від 24 берез. 1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 17. Ст. 121.

650. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 35. Ст. 358.

651. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 351 (втратив чинність).

652. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст. 389.

653. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квіт. 1992 р. № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 29. Ст. 399.

654. Про підвищення кваліфікації прокурорів за дистанційною формою навчання : наказ НАПУ від 25 квіт. 2013 р. № 54-од (у ред. від 15.02.2019). URL: http://napu.com.ua/ wp-content/uploads/2019/05/ Polozhennya5.pdf.

655. Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2017 р. № 938-р. *Урядовий кур'єр.* 2018. № 5. С. 3.

656. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 2–3. Ст. 12.

657. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 27. Ст. 382.

658. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 33. Ст. 175.

659. Про співробітництво між Головним управлінням внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України й Департаментом військ карабінерів (внутрішніх військ) Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова : протокол між ГУ ВВ МВС України й Департаментом військ карабінерів (внутрішніх військ) МВС Республіки Молдова від 11 верес. 2006 р. URL: https://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/ article/212702.

660. Продаєвич В. О. Функції адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми держави і права.* 2006. Вип. 27. С. 314–321.

661. Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Хорватія про співробітництво протягом туристичного сезону : міжнар. док. від 17 лип. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 67. Ст. 1887.

662. Протокол між Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки та Міністерством внутрішніх справ України про реалізацію положень Угоди між Урядом Чеської Республіки та Урядом України про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин : протокол між МВС Чеської Республіки та МВС України від 5 листоп. 1999 р. URL: https://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/212614.

663. Прудиус Л. В. Правові засади формування та розвитку громадянських компетентностей публічних службовців в умовах реформування державного управління. *Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні :* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. «Розвиток громадянських компетентностей в Україні» (Київ, 17–18 берез. 2016 р.). Київ : [б. в.], 2016. С. 232–236.

664. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

665. Пузанова В. В. Концептуалізація правового режиму трудоправової відповідальності. *Проблеми юридичної науки очима молодих науковців :* зб. наук. пр. учасників XII Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 6 груд. 2018 р.). Київ : НУБіП України, 2018. С. 150–152.

666. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і безпека.* 2009. № 5. С. 53–56.

667. Пузирний В. Ф. Адміністративна діяльність Служби безпеки України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 5. С. 121–123.

668. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посіб. 3-тє вид., змін. і доповн. Київ : Атіка, 1995. 236 с.

669. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 2 (73). С. 10–16.

670. Ракша Н. С. Формы и методы административной деятельности полиции. *Известия Юго-Западного государственного университета.* 2016. № 5. С. 158–165.

671. Рачинський А. П. Кадрове забезпечення – необхідна умова становлення та розвитку державної служби на Україні. *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України.* 1998. Вип. 1. С. 48–51.

672. Ремизов М. В. Дифференциация уголовной ответственности за преступления против интересов публичной службы (гл. 30 УК РФ) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Ярославль, 2004. 202 с.

673. Рєзнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

674. Рибак О. О. Поняття та ознаки доброчесності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України :* електрон. вид. матеріалів круглого столу (Київ, 18 лют. 2018 р.). Київ : НАВС, 2018. С. 62–68.

675. Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і безпека.* 2010. № 1. С. 15–21.

676. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : рішення Конституційного Суду України від 5 жовт. 2005 р. № 6-рп/2005. *Офіційний вісник України.* 2005. № 41. Ст. 2605.

677. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) : рішення Конституційного Суду України від 16 квіт. 2008 р. № 6-рп/2008. *Вісник Конституційного суду України.* 2008. № 3. С. 15.

678. Рождественська О. С. Самуель Пуфендорф та його вчення про обов’язки людини і громадянина. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2011. № 10 (988). С. 85–88.

679. Романів С. Р., Будник Л. А. Кадровий аудит на сучасному підприємстві. *Розвиток науки і аудиторської діяльності в Україні за 20 років :*

матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 26–27 квіт. 2013 р.). Тернопіль : ТНЕУ, 2013. С. 111–115.

680. Романова А. А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Форум права.* 2012. № 2. С. 599–602.

681. Руденко М. В., Шайтуро О. П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2017. Вип. 23. С. 158–160. (Серія «Право»).

682. Рудик П. А. Основи теорії держави : навч. посіб. Київ : Алерта, 2013. 208 с.

683. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право.* 2012. № 3 (7). С. 269–274.

684. Ряшко О. В., Комісарчук Ю. А. Реалізація морально-правового принципу справедливості у службовій діяльності працівників ОВС України – шлях до європейської моделі поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 3. С. 167–177. (Серія «Юридична»).

685. Савєльєв О. С. Атестація працівників органів внутрішніх справ: поняття, сутність та правове регулювання. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України.* 2005. № 1. С. 111–119.

686. Сажнєв І. В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави». *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2000. № 4. С. 62–71.

687. Салманов О. В., Лисенко С. Г. Засади діяльності детективів НАБУ в період реформування антикорупційної системи України. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2016. Вип. 4. С. 183–187.

688. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.

689. Санжарук Т. О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права.* 2005. № 25. С. 122–128.

690. Саунін Р. Д. Адміністративно-правовий статус військових частин Національної гвардії України. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 12. С. 152–156.

691. Свида О. Г. До питання щодо вдосконалення інституту присяги прокурорських працівників. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 59. С. 46–50.

692. Світлична Ю. О. Фонові для злочинності явища як індикатор криміногенної обстановки в регіоні. *Фонові для злочинності явища: запобігання та протидія :* зб. тез доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 27 квіт. 2018 р.). Харків : ХНУВС, 2018. С. 7–8.

693. Северин Н. Н. Педагогическая оценка форм управления процессом профессиональной подготовки сотрудников ГПС МЧС России. *Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова.* 2012. № 2. С. 215–218.

694. Селютіна Н. Ф. Призначення на посаду як канал рекрутування адміністративної складової політико-адміністративної еліти. *Державне будівництво.* 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_48.

695. Сенчук І. І. Роль правоохоронних органів у здійсненні функцій держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми :* тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 187–189.

696. Сергеев А. А. Конституционные принципы государственной службы в Российской Федерации. *Актуальные проблемы права, экономики и управления.* 2015. № 11. С. 193–198.

697. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1999. 20 с.

698. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління.* 2013. № 1. С. 58–65.

699. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття публічна служба з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління.* 2016. № 35–36. С. 71–77.

700. Сидоренко О. В. Обеспечение принципа социальной справедливости в административном процессе. *Конституционные права и свободы: проблемы интерпретациии реализации в национальных правовых системах :* сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Новополоцк, 28–29 окт. 2016 г.) : в 3 т. / [редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) и др.]. Новополоцк : Изд-во ПГУ, 2016. Т. 2. С. 205–210.

701. Сидоренко Т. М. Стратегічний розвиток підприємств та їх кадрове планування. *Стратегія підприємства: зміна парадигми управління та інноваційні рішення для бізнесу :* зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 листоп. 2013 р.) / [редкол.: О. В. Востряков (гол.) та ін.]. Київ : КНЕУ ім. В. Гетьмана, 2013. С. 227–229.

702. Синєгубов О. В. Правовий статус дитини, як учасника особистих немайнових відносин. *Форум права.* 2013. № 1. С. 900–907.

703. Синчук В. Л. Органи прокуратури України в системі державних органів та значення законності в їх діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2013. № 4. С. 121–130.

704. Синюта Л. Л. Правовое принуждение в деятельности государственных органов. *Вестник Московского университета.* 2002. № 3. С. 19–26. (Серия «Право»).

705. Синявська О. Ю. Принципи кадрової політики в органах внутрішніх справ. *Право і безпека.* 2004. № 3 (3). С. 84–86.

706. Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Підрозділи Національного антикорупційного бюро України як орган досудового розслідування. *Часопис Академії адвокатури України.* 2015. Т. 8. № 2 (27). С. 120–126.

707. Сичов Д. В. Трудова правосуб'єктність працівника. *Вісник Національного університету внутрішніх справ.* 2004. № 27. С. 386–391.

708. Сімонова І. П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. Т. 3. № 37. С. 20–23. (Серія «Право»).

709. Сіцінська М. В. Теоретичний аналіз сутності державної служби. *Університетські наукові записки.* 2009. № 3. С. 301–305.

710. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2000. 704 с.

711. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

712. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ : Правова єдність, 2010. 525 с.

713. Скаско І. М. Визначення ефективних методів відбору персоналу. *Управління розвитком.* 2014. № 3. С. 77–79.

714. Скворцов Л. И. Большой толковый словарь правильной русской речи : 8000 слов и выражений. М. : Оникс, 2009. 1104 с.

715. Склярова Ю. В. Поняття й загальна характеристика атестаційного провадження поліцейських в Україні. *Правова позиція.* 2019. № 1 (22). С. 148–153. doi: 10.32836/2521-6473-2019-1-148-153.

716. Скогутовський І. П. Державне бюро розслідувань: структура та основні функції. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 16 черв. 2018 р.) / [редкол.: Г. О. Ульянова

(голова ред.), В. М. Дрьомін, Є. Л. Стрельцов та ін.]. Одеса : Юрид. літ., 2018. С. 206–208.

717. Скриль С. А. Функціонування державних інститутів в Україні у контексті європейських цінностей. *Актуальні проблеми політики.* 2015. Вип. 55. С. 180–187.

718. Скулиш Є. Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 4. С. 205–215.

719. Слинько Д. В. Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека.* 2017. № 3 (66). С. 52–56.

720. Словарь иностранных слов современного русского языка : 100000 слов и выражений / сост. : Т. В. Егорова. М. : Аделант, 2014. 800 с.

721. Сльозко Т. М. Облік у рульовому колесі менеджменту. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* 2010. № 8. С. 135–144. (Серія «Економіка»).

722. Смирнов М. І., Комісарчук Р. В. Щодо державного нагляду в Україні. *Вісник прокуратури.* 2006. № 4. С. 97–108. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/50595643.pdf.

723. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права.* 2012. № 4. С. 847–852.

724. Соколенко О. Л. Система та види правоохоронних органів України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 3. С. 143–149.

725. Сокуренко В. В. Перспективні напрями оптимізації процесу відбору кандидатів на навчання до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що готують поліцейських. *Підготовка поліцейських в умовах*

реформування системи МВС України : зб. наук. пр. Харків : ХНУВС, 2018. С. 44–47.

726. Сокуренко В. В. Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2002. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/1758/aref_Sokurenko%20VV_2002.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

727. Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки.* 2007. № 3. С. 27–33.

728. Соцький А. М. Професійний відбір: правові проблеми. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2016. № 2. С. 77–80.

729. Спасенко Ю. О. Аналіз стану безпеки праці в Україні за методологією МОП. *Економіка АПК.* 2014. № 5. С. 77–84.

730. Спектор А. А., Туманов Э. В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный). М. : Юркомпани, 2009. 192 с.

731. Спільник С. І. Прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва за Кримінальним процесуальним кодексом України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 3. С. 458–465.

732. Станчева О. Л. Обрання за конкурсом як вид оцінки ділових якостей працівників. *Актуальні проблеми держави і права.* 2013. № 70. С. 428–433.

733. Стародубцев А. А. Атестація працівників органів внутрішніх справ як елемент службової кар’єри. *Форум права.* 2012. № 1. С. 899–903.

734. Стародубцев А. А. Вимоги до працівників органів внутрішніх справ, відповідність яким є передумовою їх кар’єрного зростання. *Право і безпека.* 2011. № 1. С. 200–203.

735. Стародубцев А. А. Вплив результатів оцінювання якості службової діяльності працівників органів внутрішніх справ України на їх службову кар'єру. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2013. № 1082. Вип. 16. С. 77–80. (Серія «Право»).

736. Стародубцев А. А. Етапи службової кар'єри в органах внутрішніх справ. *Форум права.* 2012. № 2. С. 654–658.

737. Стародубцев А. А. Контроль за професійним зростанням випускників вищих навчальних закладів системи МВС України. *Право і безпека.* 2012. № 1. С. 234–237.

738. Стародубцев А. А. Особливості працевлаштування випускників юридичного профілю вищих навчальних закладів МОН та МВС України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2016. Вип. 21. С. 201–205. (Серія «Право»).

739. Стародубцев А. А. Посада як основа службової кар'єри. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2010. № 4 (2). С. 238–243.

740. Стародубцев А. А. Принцип законності при здійсненні службової кар'єри в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2011. № 3 (54). С. 316–323.

741. Стародубцев А. А. Принципи службової кар'єри в органах внутрішніх справ (теоретичний аспект). *Європейські перспективи.* 2012. № 2. С. 99–102.

742. Стародубцев А. А. Професійна підготовка працівників ОВС у вищих навчальних закладах МВС України. *Форум права.* 2011. № 4. С. 704–710.

743. Стародубцев А. А. Професійний відбір на службу до органів внутрішніх справ України. *Право і безпека.* 2011. № 4. С. 180–184.

744. Стародубцев А. А. Роль службового колективу при здійсненні кар'єри в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2011. № 1. С. 380–385.

745. Стародубцев А. А. Службова кар'єра як важливий чинник проходження служби в органах внутрішніх. *Право і безпека.* 2010. № 5. С. 228–231.

746. Стародубцев А. А. Сучасний стан професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України. *Право і безпека.* 2011. № 5. С. 195–198.

747. Стародубцев А. А. Сучасні підходи до визначення принципів діяльності органів влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2014. № 1106. Вип. 17. С. 55–58. (Серія «Право»).

748. Стародубцев А. А. Умови призначення на посаду в органах внутрішніх справ. *Проблеми законності.* 2012. Вип. 118. С. 116–124.

749. Стельмащук Л. С. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. № 1. С. 52–62.

750. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

751. Столбова В. В. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів зв'язків з громадськістю ОВС України щодо формування позитивного іміджу міліції : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.

752. Столбовий В. М. Мілітаризовані формування як особливі суб'єкти службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 12. С. 195–199.

753. Структура Офісу Генерального прокурора : наказ Генеральної прокуратури України від 21 груд. 2019 р. № 99-шц.

URL: https://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208108.

754. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / [В. С. Ковальський (кер. авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.]. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 320 с

755. Сурай І. В. Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2012. № 2. С. 51–58.

756. Сусловець А. О. Деякі питання припинення служби в органах державної податкової служби України. *Європейські перспективи.* 2012. № 4 (1). С. 164–168.

757. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 1999. 19 с.

758. Талидкін О. В. Правосуб'єктність фізичних осіб: окремі аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 2. С. 55–60.

759. Тарахонич Т. І. Правові форми діяльності держави як засіб функціонування механізму правового регулювання. *Правова держава.* 2015. Вип. 26. С. 83–93.

760. Татомир І. Л. Розвиток форм і методів стимулювання в системі мотивації праці. *Економічний вісник Національного гірничого університету.* 2008. Т. 24. № 4. С. 129–133.

761. Тацій В. Я. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України.* 2012. № 11–12. С. 233–240.

762. Таційй В. Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України.* 2012. № 4 (71). С. 3–17.

763. Таційй В. Я. Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів. *Вісник прокуратури.* 2013. № 3. С. 3–15.

764. Тетеря В. М. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 209 с.

765. Тетеря В. М. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 22 с.

766. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2012. № 3. С. 70–73.

767. Тимофєєва Л. Р. Правові форми діяльності глави держави. *Правове регулювання економіки.* 2009. № 9. С. 117–127.

768. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

769. Тищенко О. В. Проблеми правового регулювання припинення трудових відносин із державними службовцями на підставі порушення присяги. *Право України.* 2011. № 1. С. 222–230.

770. Ткаченко Є. В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади. *Форум права.* 2016. № 4. С. 296–303.

771. Ткаченко І. М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2014. Т. 1. № 12. С. 36–37. (Серія «Юриспруденція»).

772. Ткачук В. О. Теоретичні основи ефективного забезпечення робітничими кадрами підприємств промисловості. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2011. № 1 (55). С. 282–287. (Серія «Економічні науки»).

773. Тогобіцька-Громова А .А. Правове регулювання повноважень Генерального прокурора щодо призначень прокурорів на адміністративні посади. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 28 груд. 2018 р.). Херсон : Гельветика, 2018. С. 138–141.

774. Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.

775. Тодика Ю. М., Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 3 (58). С. 31–39.

776. Токар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право.* 2015. № 2. С. 81–85.

777. Толкованов В. В. Нові підходи до організації конкурсів на державну службу. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2017. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/25.pdf.

778. Толковый словарь русского языка : около 7000 словарных статей : свыше 35000 значений : более 70000 иллюстративных примеров / под ред. Д. В. Дмитриева. М. : АСТ, 2003. 1582 с.

779. Тома М. Г. Участие в образовательном процессе и религиозное переосмысление личности преступника-профессионала, осужденного к лишению свободы. *Право и политика.* 2016. Спецвып. С. 254–257.

780. Томкіна О. О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2014. № 1 (76).С. 65–74.

781. Топчій Ю. М. Адміністративно-правові аспекти діяльності комунальних охоронних підприємств (муніципальної варти) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 247 с.

782. Тоцький В. В. Щодо структури адміністративно-правового статусу співробітника служби безпеки України. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2013. № 1. С. 67–71.

783. Третьяков Ф. Ф. Сущность и принципы социалистической законности : монография. Л. : Знание, 1971. 39 с.

784. Трофімкіна О. І., Фаріна Є. М. Дипломатическая терминология сербского языка. *Компаративні дослідження слов'янських мов і літератур.* 2013. Вип. 21. С. 142–152.

785. Труба Р. М. Єдиноначальність та погодження в реалізації окремих повноважень директора Державного бюро розслідувань. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 5. С. 233–237.

786. Турінін О. В. Класифікація та специфічні ознаки видів державної служби. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* 2014. № 2. С. 313–319. (Серія «Право»).

787. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів : міжнар. док. від 4 груд. 2009 р. *Офіційний вісник України.* 2011. № 8. Ст. 408.

788. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами : міжнар. док. від 30 серп. 2010 р. *Офіційний вісник України.* 2012. № 57. Ст. 2307.

789. Угода між Кабінетом Міністрів України та Федеральним Урядом Республіки Австрія про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю : міжнар. док. від 21 листоп. 2013 р. *Офіційний вісник України.* 2015. № 62. Ст. 2070.

790. Угода між Україною та Португальською Республікою про співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю : міжнар. док. від 24 черв. 2008 р. *Офіційний вісник Президента України.* 2009. № 4. Ст. 129.

791. Угода між Урядом України та Урядом Угорської Республіки про взаємодію в боротьбі з організованою злочинністю : міжнар. док. від 19 трав. 1995 р. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2006. № 5. Кн. 2. Ст. 1240.

792. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міністерством внутрішніх справ Республіки Вірменія у боротьбі із злочинністю : міжнар. док. від 21 жовт. 1992 р. *Офіційний вісник України.* 2005. № 12. Ст. 591.

793. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міністерством внутрішніх справ Латвійської Республіки : міжнар. док. від 30 трав. 1992 р. *Офіційний вісник України.* 2005. № 12. Ст. 589.

794. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Азербайджанської Республіки : міжнар. док. від 21 жовт. 1992 р. *Офіційний вісник України.* 2005. № 12. Ст. 590.

795. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Литовської Республіки : міжнар. док. від 30 трав. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440_023.

796. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Федеральним міністром внутрішніх справ Австрійської Республіки в боротьбі з незаконним обігом наркотиків та організованою злочинністю : міжнар. док. від 8 верес. 1992 р. *Офіційний вісник України.* 2004. № 40. Ст. 2683.

797. Угода про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль : міжнар. док. від 16 черв. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/376_008.

798. Угровецький О. П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків 2004. URL: https://mydisser.com/files/35439723.doc.

799. Удалова Л. Д. Кримінальна процесуальна діяльність Національного антикорупційного бюро України. *Вісник Академії адвокатури України.* 2015. Т. 12. № 2 (33). С. 154–160.

800. Ударцов Ю. В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права.* 2012. № 4. С. 944–949.

801. Устименко В. В. Організаційно-правові аспекти підвищення кваліфікації прокурорів : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2015, 217 с.

802. Училище професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. Харків : Титул, 2007. 320 с.

803. Фаєр Ю. Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 20 с.

804. Файєр О. А. Поняття професійної діяльності та її структурні елементи. *Університетські наукові записки.* 2009. № 3. С. 126–131.

805. Фатеев П. П. Административно-правовой статус муниципальной милиции Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1996. 181 с.

806. Федіна Н. В. Сучасне розуміння справедливості в діяльності органів внутрішніх справ: теоретико-правове дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2014. 203 с.

807. Федоренко В. Л., Андрєєв В. О. Присяга державного службовця та присяга судового експерта в Україні: спільне, відмінне та перспективи уніфікації. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів :* матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 155–157.

808. Федорняк Л. С. Формування персоналу сільськогосподарського підприємства. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону.* 2008. № 4. С. 253–258.

809. Федорович В. І. Загальнотеоретичні підходи до визначення недоброчесної поведінки судді в системі загальнодержавних заходів протидії корупції. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică.* 2015. № 3/2 (13). С. 14–17.

810. Филимонов В. Д. Гуманизм как принцип права. *Государство и право.* 2013. № 1. С. 102–108.

811. Філоненко Т. М. Адміністративно-правовий примус в діяльності органів прокуратури України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 192 с.

812. Фуртатов В. С. Планування професійної кар’єри як складової покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи. *Наукові праці.* 2011. Т. 160. Вип. 172. С. 24–27. (Серія «Державне управління»).

813. Фуфалько Т. М. Місце принципу пропорційності в системі принципів права. *Право і безпека.* 2012. № 1. С. 50–55.

814. Хаврат О. О. Механізм протидії виникненню правового нігілізму у сфері правозастосовної діяльності Національної поліції України (теоретико-правовий аспект) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 211 с.

815. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации. М. : ИГиП РАИ, 2000. 109 с.

816. Хамула П. І. До питання визначення правового статусу правоохоронних органів України. *Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького.* 2014. № 10. С. 188–193.

817. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2016. 21 с.

818. Харченко О. В. Правоохранительная функция как перманентная функция государства. *Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена.* 2009. № 99. С. 215–222.

819. Хафиззода Ш. Х. Некоторые проблемы осуществления правоохранительной функции государства в сфере противодействия экстремизму и терроризму. *Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики.* 2017. № 4. С. 131–138. (Серия «Общественные науки»).

820. Хомів О. В. Корупція в Україні та шляхи її подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2018. Вип. 1. С. 123–130.

821. Хорошенюк О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2015. 20 с.

822. Хорошенюк О. В. Уточнення сутності та переліку груп суб’єктів публічної служби. *Теорія та практика державного управління.* 2014. № 3. С. 230–238.

823. Храмцов О. М. Щодо нових критеріїв оцінювання ефективності діяльності ОВС (кримінологічний аспект). *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2011. № 2. С. 101–107.

824. Хряпінський П. В. Метод диспозитивності заохочувальних кримінально-правових приписів. *Вісник Кримінологічної асоціації України.* 2015. № 1. С. 149–162.

825. Цебинога В. Ю. Роль Національної поліції України у процесі реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми :* тези доп. круглого столу (Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : ХНУВС, 2017. С. 215–216.

826. Циганов О. Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності й змісту. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2015. № 3. С. 314–323.

827. Цимбалюк В. І. Функція досудового слідства в повноваженнях Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 160–164.

828. Цікул І. В. Особливості правового регулювання гендерних відносин в Україні. *Історико-політичні проблеми сучасного світу.* 2010. № 21–22. С. 142–147.

829. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів :* монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

830. Цуркан О. П. Адміністративно-правові засади післядипломної освіти поліцейських. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică.* 2018. № 3 (1). P. 58–62.

831. Цюприк І. В. Перспективи функціонування державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ.* 2016. № 2 (99). С. 175–186.

832. Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2010. 47 с.

833. Чаннов С. Е. Особенности юридической природы государственной службы. *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы.* 2008. № 1. С. 54–57.

834. Черепкова О. В. Професійний відбір та професійна орієнтація кандидатів на навчання у закладах освіти МВС України. *Вісник Університету внутрішніх справ.* 1999. № 9. С. 38–42.

835. Черногоров Д. А. К вопросу о законодательном определении понятия публичной службы. *Бизнес в законе.* 2012. № 2. С. 168–171.

836. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.

837. Чиркин В. Е. Современное государство : монография. М. : Междунар. отношения, 2001. 412 с.

838. Палій М. Б. Аксіологічний вимір правоохоронної діяльності як об'єкт філософсько-правового дослідження : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2015. 211 с.

839. Числов А. И. Профессиональная правоохранительная деятельность (теоретико-правовое исследование) : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2000. 372 с.

840. Човган В. О. Обмеження прав в'язнів: правова природа та обґрунтування : монографія. Харків : Права людини, 2017. 608 с.

841. Чуприна Л. В. Управлінський облік у сучасному менеджменті підприємства. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ».* 2014. № 34. С. 154–158. (Серія «Технічний прогрес та ефективність виробництва»).

842. Чухлебов І. О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 284 с.

843. Шабанов Р. І. Щодо принципу соціальної відповідальності держави за формування та реалізацію політики сприяння зайнятості населення. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 4. С. 150–152.

844. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичний аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2012. 190 с.

845. Шакун В. І. Коли фінансування міліції набуває кримінологічних ознак. *Голос України.* 2003. № 175. С. 8.

846. Шамара О. В. Державне бюро розслідувань як одна із новел Кримінального процесуального кодексу України. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2015. № 5 (163). С. 131–138.

847. Шапірко П. М. Правоохоронна діяльність як об'єкт кримінально-правового захисту. *Актуальні проблеми політики.* 2009. Вип. 38. С. 25–30.

848. Шаповал О. А. Кадрова політика та шляхи її покращення. *Економіка і суспільство.* 2017. Вип. 9. С. 712–715.

849. Шаповалов А. В. Адміністративно-правові засади процедур проходження служби в органах прокуратури України. *Європейські перспективи.* 2014. № 6. С. 56–61.

850. Шаповалов А. В. Організаційно-правові проблеми атестації працівників органів прокуратури. *Наше право.* 2013. № 13. С. 39–42.

851. Шаповалов А. В. Особливості процедур просування по службі в органах прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 1. С. 220–225.

852. Шаповалов С. А. Соотношение военной службы с государственной гражданской службой и службой в правоохранительных органах. *Новая наука: опыт, традиции, инновации.* 2017. Т. 1. № 2. С. 198–199.

853. Шарая А. А. Нормативний і сутнісний зміст принципів державної служби України. *Вісник Запорізького національного університету.* 2016. № 3. С. 205–211. (Серія «Юридичні науки»).

854. Шатилов С. П. Правоохранительная функция государства как теоретико-правовая категория. *Право и политика.* 2018. № 3. С. 43–55 URL: http://e-notabene.ru/plp/article18568.html. doi: 10.7256/2454-0706.2018.3.18568.

855. Шатіло В. А. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2014. № 1 (99). С. 66–70. (Серія «Юридичні науки»).

856. Шатрава С. О. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 1. С. 83–87.

857. Швець Д. В. Гарантії професійної діяльності поліцейських. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2017. № 4 (79). С. 15–25.

858. Швець Д. В. Підвищення кваліфікації та перепідготовка (додаткова професійна освіта) як чинники формування професіоналізму поліцейського. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* 2017. № 24. С. 15–18. (Серія «Право»).

859. Шевченко Н. Л. Адміністративно-правове забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 231 с.

860. Шевчишин О. І. Правосуб’єктність неповнолітніх осіб як передумова дійсності правочинів. *Підприємництво господарство і право.* 2018. № 4. С. 74–79.

861. Шестопалова Л. М., Мельничук М. О. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ. *Вісник академії управління МВС.* 2009. № 2. С. 134–142.

862. Шинкаренко Н. В. Національне антикорупційне бюро України як суб’єкт запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Вип. 2 (11). С. 74–77.

863. Шипілов Л. М. До питання про сутність, зміст та форму демократичної держави. *Форум права.* 2009. № 1. С. 585–591.

864. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права.* 2011. № 2. С. 1055–1061.

865. Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права.* 2017. Вип. 3. С. 150–155.

866. Шостко Е. Ю. Стан і тенденції виявлення кримінальних корупційних правопорушень в Україні. *Проблеми законності.* 2018. Вип. 141. С. 175–185. doi: 10.21564/2414-990x.141.133428.

867. Штанько Н. А. Тренінг як метод підготовки керівників-лідерів органів національної поліції. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2019. № 1. С. 327–332. (Серія «Психологічні науки»). doi: 10.32999/ksu2312-3206/2019-1-54.

868. Штефан Н. М. Стан та перспективи євроінтеграційної спрямованості України. *Економічний вісник Національного гірничого університету.* 2015. № 4. С. 72–81.

869. Шульга І. Л. Публічна служба в Україні як інструмент реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні. *Економіка та держава.* 2011. № 12. С. 124–126.

870. Шутенко А. Л. Конкурсний відбір претендентів на посаду керівника закладу освіти, що є у загальнодержавній власності. *Коммунальное хозяйство городов.* 2001. № 34. С. 273–277.

871. Шушпанов Д. Г. Особливості атестації державних службовців в Україні та шляхи її вдосконалення. *Сталий розвиток економіки.* 2011. № 6. С. 31–34.

872. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

873. Юнін О. С. Щодо проблем кадрової роботи в органах внутрішніх справ України. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2006. № 2. С. 129–131.

874. Юрченко О. М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* 2014. № 2 (33). С. 69–73.

875. Юсупов В. А. Організація та функціонування Служби безпеки України: напрями реформування. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* 2014. № 2. С. 173–178. (Серія «Право»).

876. Ющик О. І. Зміст принципу гуманізму в кримінально-правовому вимірі. *Гуманізація кримінальної відповідальності :* матеріали II Міжнар. наук.-практ. симпозіуму (Івано-Франківськ, 16–17 листоп. 2018 р.). Івано-Франківськ : Ун-т Короля Данила, 2018. С. 279–283.

877. Ющук А. О. Публічна служба в Україні: особливості становлення. *Закарпатські правові читання :* матеріали IX Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 20–22 квіт. 2017 р.) / за заг. ред. В. І. Смоланки, Я. В. Лазура, О. Я. Рогача, І. М. Полюжин. Ужгород : Говерла, 2017. Т. 1. С. 222–225.

878. Якимов О. Я. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. М. : ВНИИ МВД РСФСР, 1996. Ч. 1. 66 с.

879. Яковлева Е. В. Персонал как объект управления в условиях инновационной экономики. *Креативная экономика.* 2010. № 6. С. 7–13.

880. Яковлєв О. А. Правові засади встановлення умов праці за трудовим законодавством України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2019. 460 с.

881. Янчук А. О. Шляхи формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України: до постановки проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2016. № 1. С. 107–116.

882. Янюк Н. В. Атестація публічних службовців: проблеми правового регулювання у національному законодавстві. *Вісник Львівського університету.* 2011. Вип. 53. С. 177–183. (Серія «Юридична»).

883. Яременко С. П. Інститут викривачів в Україні: реалії переходу від теорії до практики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі :* матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 191–195.

884. Ярмиш Н. М. Зміст терміна «органи правопорядку, використаного у статті 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2016. № 4 (46). С. 79–84.

885. Яценко Т. П. Порядок оформлення службово-трудових відносин з працівниками органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2004. № 25. С. 393–397.

886. Яцуба В. Г. Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1999. 226 с.

887. Яшин А. Н. Идеи гуманизма, справедливости и жертвенности в правозащитной деятельности русских адвокатов XIX века. *Вестник Мурманского государственного технического университета.* 2008. № 4. С. 713–718.

888. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezésére : Kormányrendelet 01.07.2012 № 150. URL: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200150.kor.

889. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról : Törvény 2015 № XLII. Magyar Közlöny. 2018. № 11. P. 35736.

890. Armstrong M. Zarządzanie zasobami ludzkimi, Kraków : ABC, 2000. 784 s.

891. Cu privire la activitatea Poliţiei şi statutul poliţistului : Lege al Republicii Moldova din 27.12.2012 № 320. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2013. № 42–47. Art. 145.

892. Cu privire la Poliţia de Frontieră : Lege al Republicii Moldova din 28.12.2011 № 283. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2012. № 76–80. Art. 245.

893. Cushway B. The Employer's Handbook: An Essential Guide to Employment Law, Personnel Policies & Procedures. London : Kogan Page, 2002. 320 p.

894. DeMarco T., Lister T. Peopleware: Productive Projects and Teams ; 3rd edit. San Francisco : Addison-Wesley Professional, 2013. 249 p.

895. Drozd O. The Rule of Law as a Principle of State Service in Ukraine. *Наукові записки.* 2017. Вип. 2. P. 52–61. (Серія «Право»).

896. Getman E. A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving. *International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation: research articles.* 2014. Vol. 2. P. 68–73.

897. Hladky V. V. Criminometric Analysis of Corruption Permissiveness and Conditions of Pricing in Corrupt Services. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.* 2019. Vol. 26 (2). P. 22–34. doi: 10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.

898. Hladky V. V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe. *Path of Science.* 2018. Vol. 4. № 1. P. 4001–4012. doi: 10.22178/pos.30-5.

899. Hladky V. V. The Structure of the System of Corruption Crime Subjects according to the Legislation of Ukraine. *Path of Science.* 2019. Vol. 5 (4). P. 2008–2020. doi: 10.22178/pos.45-4.

900. Ilchenko O. V. Adaptation of the European experience for personnel procedures in police of Ukraine. *Key Issues of Education and Sciences: Development*

Prospects for Ukraine and Poland : International Multidisciplinary Conference. Stalowa Wola : Baltija Publishing, 2018. P. 14–17.

901. Komirchyi P. O. Researches of latent criminality: problems and prospects. *Порівняльно-аналітичне право.* 2017. № 4. С. 225–228.

902. Kostyuchenko O. E. Functional approach to the legal support of labor rights, freedoms and legal interests of citizens. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. Vol. 1. P. 94–99.

903. Lewicka D. Determinanty personalne innowacyjności przedsiębiorstw w ujęciu empirycznym. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu.* 2012. № 30. P. 101–114.

904. Lewicka D. Kształtowanie etycznych zachowań pracowników poprzez sprawiedliwe i przejrzyste procedury personalne. *Problemy Zarządzania.* 2011. T. 1. № 4. P. 106–126.

905. Matejova L., Godarová J. Civil Service Act – Opportunity or Threat for Public Administration of the Czech Republic. *Conference Proceedings of International Conference on Economics, Social Sciences and Languages* (Singapore, 14–15th May, 2014). Singapore : ICEHM Publish, 2014. P. 35–37. doi: 10.15242/ICEHM.ED0514064.

906. Pentru aprobarea Regulamentului de ordine interioară în direcţiile generale/direcţiile aparatului central al Ministerului Administraţiei şi Internelor : Ordinul ministrului administraţiei şi internelor din 25.05.2010 № 120/2010. *Monitorul Oficial al României.* 2010. № 357. URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/119133.

907. Privind administraţia publică centrală de specialitate : Lege al Republicii Moldova din 04.05.2012 № 98. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2012. № 160–164. Art. 537.

908. Privind administraţia publică locală : Lege al Republicii Moldova din 28.12.2006 № 436. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2007. № 32–35. Art. 116.

909. Privind Codul administrative : Ordonanță de Urgență din 03.07.2019 № 57. *Monitorul Oficial al României.* 2019. № 555. URL: http://legislatie.just.ro/ Public/DetaliiDocumentAfis/215925.

910. Privind funcţionarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne : Lege al Republicii Moldova din 16.12.2016 № 288. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* 2017. № 40–49. Art. 85.

911. Privind operaţionalizarea Direcţiei generale anticorupţie din cadrul Ministerului Afacerilor Interne : Ordonanță de Urgență din 01.09.2005 № 120. URL: http://legislatie.just.ro/Public/ DetaliiDocumentAfis/153378.

912. Privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne : Ordonanța de urgență a Guvernului din 25.04.2007 № 30/2007. *Monitorul Oficial al României.* 2007. № 309. URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81819.

913. Privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române : Ordonanță de Urgență din 27.06.2001 № 104. *Monitorul Oficial al României.* 2001. № 351. URL: http://legislatie.just.ro/ Public/DetaliiDocument/29274

914. Privind organizarea și funcționarea Poliției Române : Lege al României din 23.04.2002 № 120. *Monitorul Oficial al României.* 2014. № 307. URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/ 119133.

915. Privind Statutul polițistului : Lege al României din 06.06.2002 № 360. *Monitorul Oficial al României.* 2002. № 440. URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/36819.

916. Privind structura organizatorică și efectivele Ministerului Afacerilor Interne : Hotărârea Guvernului din 09.05.2007 № 416/2007. *Monitorul Oficial al României.* 2007. № 311. URL: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81859.

917. Solomon C. Procesul de democratizare a vieţii politice în Republica Moldova. *Moldoscopie*. 2002. № 1 (18). P. 137–154.

918. Solomon C., Ghiorghi-Aurelian C. Politici de postaderare a României la Uniunea Europeană. *Relaţii internaţionale. Plus.* 2015. № 1. P. 100–109.